

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี หลักการ และมาตรการในการอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ

ในบทนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งจะทำการวิเคราะห์ถึงการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ในการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ นอกจากมาตรการทางกฎหมายที่เป็นมาตรการที่สำคัญแล้ว จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ มาตรการในการจัดการท่องเที่ยวและมาตรการทางสังคม เนื่องจากเกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเปราะบางและมีขีดความสามารถในการรองรับที่จำกัด โดยรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

2.1 แนวความคิด

แนวความคิดที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ ประกอบไปด้วย แนวความคิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ แนวความคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แนวความคิดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ และแนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 แนวความคิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism)

จากสภาพปัญหาความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ที่เกิดจากการพัฒนาการท่องเที่ยวที่สวนทางกันมาโดยตลอดกับการอนุรักษ์ จึงทำให้เกิดแนวความคิดในการพัฒนาการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ที่มุ่งจะประสานการพัฒนาการท่องเที่ยวกับการอนุรักษ์เข้าด้วยกัน ประกอบกับกระแสของโลกในเรื่องของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว 3 ด้าน คือ¹

¹สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางทะเล. (กรุงเทพฯ : 2542), หน้า 2-1 ถึง 2-3.

1. กระแสความต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์ในระดับท้องถิ่น จนถึงการอนุรักษ์ป้องกันแก้ไขวิกฤตการณ์ของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาระบบนิเวศ เพื่อความหลากหลายทางชีวภาพ

2. กระแสความต้องการของตลาดการท่องเที่ยวในด้านการศึกษารเรียนรู้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นความต้องการที่มีมากขึ้นในหมู่นักท่องเที่ยว เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความรู้และความตระหนักในการอนุรักษ์

3. กระแสความต้องการพัฒนาคน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มาจากรากหญ้าและการกระจายรายได้ที่เหมาะสม

จากกระแสเหล่านี้จึงก่อให้เกิดแนวความคิดในการที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่ที่ประสานการพัฒนาการท่องเที่ยวกับการอนุรักษ์ให้มีความสมดุล ซึ่งก็คือการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) ที่มีองค์ประกอบหลัก 4 ประการ คือ²

1. องค์ประกอบด้านพื้นที่ เป็นการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นเป็นหลัก ทั้งนี้รวมถึงแหล่งวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศในพื้นที่แห่งนั้น จึงเป็นการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวที่มีพื้นฐานอยู่กับธรรมชาติ (nature-based tourism)

2. องค์ประกอบด้านการจัดการ เป็นการท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบ (responsibly travel) ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม (no or low impact) การจัดการที่ยั่งยืนครอบคลุมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากร การจัดการสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างมีขอบเขต จึงเป็นการท่องเที่ยวที่มีการจัดการอย่างยั่งยืน (sustainable managed tourism)

3. องค์ประกอบด้านกิจกรรมและกระบวนการ เป็นการท่องเที่ยวที่เอื้อต่อกระบวนการเรียนรู้ โดยมีการให้การศึกษาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศของแหล่งท่องเที่ยว เป็นการเพิ่มพูนความรู้ ประสบการณ์ ความประทับใจ เพื่อสร้างความตระหนักและปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องทั้งต่อนักท่องเที่ยว ประชาชนท้องถิ่น และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นการท่องเที่ยวสิ่งแวดล้อมศึกษา (environmental education-based tourism)

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-46 ถึง 2-47.

4. องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วม เป็นการท่องเที่ยวที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน และประชาชนท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมเกือบตลอดกระบวนการ เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อท้องถิ่น โดยประโยชน์ต่อท้องถิ่นที่ได้หมายความรวมถึงการกระจายรายได้ การยกระดับคุณภาพชีวิต และการได้รับผลตอบแทนเพื่อนำกลับมาบำรุงรักษาและจัดการแหล่งท่องเที่ยวด้วย และในที่สุดแล้ว ท้องถิ่นสามารถที่จะควบคุมการพัฒนาการท่องเที่ยวได้อย่างมีคุณภาพ ท้องถิ่นในที่นี่เริ่มต้นจากระดับรากหญ้าจนถึงการปกครองท้องถิ่นและอาจรวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง จึงเป็นการท่องเที่ยวอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน (community participation-based tourism)

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศจึงขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ขององค์ประกอบหลักทั้ง 4 ด้าน หากการท่องเที่ยวใดมีองค์ประกอบดังกล่าวครบสมบูรณ์ ก็จัดได้ว่าเป็นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่สมบูรณ์ หากขาดข้อใดข้อหนึ่งความสมบูรณ์จะลดน้อยลง จนอาจจำเป็นต้องมีการจัดการส่งเสริม หรือทำให้การท่องเที่ยวนั้นเป็นการท่องเที่ยวรูปแบบอื่นๆ ดังนั้น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศจึงมีความหมายถึงการท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบในแหล่งธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น มีวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม และการท่องเที่ยว โดยมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การจัดการอย่างมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดจิตสำนึกและมีการจัดการให้เกิดประโยชน์ต่อการรักษาระบบนิเวศอย่างยั่งยืน³

สำหรับพัฒนาการการท่องเที่ยวโดยทั่วไป เป็นการท่องเที่ยวในเชิงบริโภคนิยมที่เน้นในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างความพึงพอใจแก่นักท่องเที่ยว⁴ และเพื่อแสวงหารายได้จาก การท่องเที่ยว โดยมีได้คำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จึงทำให้แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติหลาย แห่งเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น ดังนั้นการนำแนวความคิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศมาปรับใช้จึงเป็นอีก แนวทางหนึ่งในการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติได้ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้⁵

³ คำศัพท์ของราชบัณฑิตยสถาน, 2542.

⁴ กราเดช พัทฒวิเชียร, “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน” เอกสารประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ วันที่ 7-9 มีนาคม 2545 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพฯ.

⁵ สุรเชษฐกร เชษฐมาต และดร.รชนี เอมพันธุ์, “การท่องเที่ยวและการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย” เอกสารสัมมนาเรื่องแนวทางการจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเล. 19-21 กรกฎาคม 2538.

1. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นการท่องเที่ยวในแหล่งธรรมชาติที่มีระบบนิเวศที่สมบูรณ์ หรืออาจเป็นแหล่งวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ จึงเป็นการท่องเที่ยวที่อาศัยสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นสิ่งดึงดูด ไม่ได้ใช้การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยว

2. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นการท่องเที่ยวที่มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม กล่าวคือ มีการจัดการท่องเที่ยวที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม เพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งการท่องเที่ยวในอดีตเป็นการท่องเที่ยวที่มีเป้าหมายในด้านรายได้เป็นสำคัญ ทำให้ผู้ประกอบการต่างๆ ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ตลอดจนนักท่องเที่ยวก็ไม่ได้ให้ความใส่ใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากนักท่องเที่ยว

3. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นการท่องเที่ยวที่ให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นระหว่างนักท่องเที่ยวด้วยกันเองและผู้ดำเนินการจัดการท่องเที่ยว จึงเป็นการท่องเที่ยวที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาจิตสำนึกของนักท่องเที่ยวและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ให้เห็นคุณค่าในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นการท่องเที่ยวที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ การวางแผน การประกอบการและการรับผลประโยชน์ เพราะว่าการท่องเที่ยวในอดีตที่ผ่านมาบุคคลผู้ได้รับผลประโยชน์ คือ ผู้ประกอบการกับนักท่องเที่ยว โดยชุมชนมิได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเลย แต่ชุมชนจะต้องได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว เช่น ปัญหาขยะ น้ำเสีย ขาดแคลนน้ำ หรือสภาพธรรมชาติที่ถูกทำลาย นอกจากนี้ เมื่อสภาพทรัพยากรการท่องเที่ยวมีความเสื่อมโทรมแล้ว ก็จะมีการไปพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ต่อไปเรื่อยๆไม่มีที่สิ้นสุด การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นการให้ชุมชนได้รับรู้ และวางแผนการดำเนินงานให้เกิดผลเสียน้อยที่สุด

การที่เกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีระบบนิเวศประบางง่ายต่อการถูกทำลาย การท่องเที่ยวในเชิงบริโภคซึ่งเป็นการท่องเที่ยวที่ทุกฝ่ายต่างใช้ประโยชน์จากทรัพยากรท่องเที่ยวโดยมิได้คำนึงถึงการอนุรักษ์ ในที่สุดแล้วทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะนั้นจะอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม ดังนั้นการนำแนวความคิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศมาปรับใช้โดยการใช้การจัดการ

⁹ธกร ศิริการนนท์ “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อการพัฒนาป่าชุมชน” อุตสาหกรรมท่องเที่ยว 2 (เมษายน-มิถุนายน 2541), หน้า 43.

ท่องเที่ยวเชิงนิเวศในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะได้

2.1.2 แนวความคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

แนวความคิดการจัดการสิ่งแวดล้อม

“สิ่งแวดล้อม” (Environment) หมายความว่าทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่ล้อมรอบมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม และเป็นสิ่งซึ่งมีอิทธิพลเกี่ยวข้องต่อมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม และยังเป็นปัจจัยที่ช่วยเหลือเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ดังนั้นถ้าหากมีผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งแล้ว ก็อาจจะมีส่วนในการเสริมสร้างหรือทำลายวัฏจักรที่เกี่ยวข้องเนื่องกันไปทั้งระบบ ซึ่งถ้าหากว่าเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้วย่อมจะมีผลกระทบต่อมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁷

สิ่งแวดล้อมสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ⁸

1. สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Nature Environment) หมายความว่า สิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ
2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-Made Environment) หมายความว่า สิ่งประดิษฐ์และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นมา จัดเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมทางสังคม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น เมื่อเกิดขึ้นมาแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวม มิใช่เพียงแต่ผู้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นเท่านั้นที่จะได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงต้องเป็นกระบวนการจัดการแผนงานหรือกิจกรรมในการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนองความต้องการในระดับต่างๆของมนุษย์ เพื่อให้บรรลุต่อเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา นั่นก็คือความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

⁷กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2538) หน้า 15.

⁸สุรณี โรจน่อารยานนท์, สภาวะแวดล้อมของเรา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) หน้า 1.

สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยหลักการในการใช้สอยทรัพยากรที่ประหยัด ยืนยาว และจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การอนุรักษ์ (Conservation) หมายความว่า การรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดให้เป็นประโยชน์มากที่สุดและใช้ได้เป็นเวลายาวนานที่สุด ทั้งนี้ต้องให้สูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์ให้น้อยที่สุดและจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยทั่วถึงกันด้วย ฉะนั้นการอนุรักษ์จึงไม่ได้หมายถึงการเก็บรักษาทรัพยากรไว้เฉยๆ แต่จะต้องนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามกาลเทศะ (Time and Space) อีกด้วย¹⁰

“ทรัพยากรธรรมชาติ” (Natural Resource) หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีประโยชน์และสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของมนุษย์ หรือว่ามนุษย์สามารถที่จะนำเอามาใช้ประโยชน์ได้¹¹

ทรัพยากรธรรมชาติสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ¹²

1. ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วไม่หมดเปลืองหรือสูญหายไป (Non-Exhausting Natural Resource) ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่มนุษย์ได้นำเอามาใช้แล้ว ธรรมชาติก็จะสร้างขึ้นมาทดแทนได้ใหม่เสมอไม่มีวันหมดไป ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้ จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อาทิเช่น อากาศ น้ำ แสงอาทิตย์ เป็นต้น

⁹เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ, “การวางแผนและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม” ในรายงานการฝึกอบรมเรื่อง การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม วันที่ 21-25 เมษายน 2538 ณ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรุงเทพฯ (พิมพ์ดีด), หน้า 15.

¹⁰นิวัตร เรืองพานิช, “การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม” โครงการตำราชุดการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่มที่ 1, หน้า 34.

¹¹สุรณี โรจนอารยานนท์, สภาวะแวดล้อมของเรา, หน้า 7.

¹²เกษม จันทรแก้ว, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : อักษรสยามการพิมพ์, 2529), หน้า 7-8.

2. ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้ว สามารถสร้างขึ้นมาทดแทนได้ใหม่ (Renewable Nature Resource) ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติในประเภทที่มนุษย์ได้นำมาใช้แล้ว ธรรมชาติก็จะมี การสร้างขึ้นมาทดแทนได้ใหม่ แต่ก็อาจจะต้องใช้เวลานานมาก อาทิเช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า หรือปะการัง เป็นต้น

3. ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปเลย (Exhaustible Natural Resource) ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่หากเมื่อนำเอามาใช้ประโยชน์แล้ว ธรรมชาติไม่สามารถที่จะ สร้างขึ้นมาใหม่ เพื่อทดแทนได้เลย อาทิเช่น แร่ธาตุ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น

เมื่อได้พิจารณาจากความหมายและประเภทของทรัพยากรธรรมชาติแล้วจะพบว่า หาก มนุษย์ได้นำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์จนหมดสิ้นไปหรือว่าปล่อยให้ถูกทำลายลงไปแล้ว มนุษย์ไม่สามารถที่จะสร้างขึ้นมาทดแทนได้ด้วยตนเอง เพราะทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่ได้ เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทหากมนุษย์ได้นำเอามาใช้ประโยชน์จน หมดสิ้นไปแล้ว ธรรมชาติจะไม่สามารถสร้างขึ้นมาใหม่ทดแทนได้ หรือหากจะสร้างขึ้นมาใหม่ ทดแทนจะต้องใช้ระยะเวลาานานมาก ถ้าหากมนุษย์ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่มีข้อจำกัดแล้ว จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอยู่หมดลงไปได้ จนกระทั่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิถีการ ดำรงชีวิตของมนุษย์เองอย่างที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้

จึงอาจสรุปได้ว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น จะต้องมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อมนุษย์ให้มีใช้ตลอดไปโดยไม่ขาดแคลนและมีปัญหาใดๆ¹³ และสำหรับในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น หากได้มีการพัฒนาการด้านการท่องเที่ยวโดยยึด หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแล้ว จะช่วยทำให้เกาะเป็นแหล่ง ท่องเที่ยวที่มีความยั่งยืนต่อไปได้ เนื่องจากที่ผ่านมาทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ผู้ประกอบการที่มี ส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยว ต่างมุ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการท่องเที่ยว

¹³เกษม จันทรแก้ว , การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ม.ป.ท. , 2527), หน้า 1-6.

โดยมิได้ยึดหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จึงส่งผลให้แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะหลายแห่งเสื่อมโทรม

2.1.3 แนวความคิดความสามารถในการรองรับของพื้นที่

“ความสามารถในการรองรับของพื้นที่” (Carrying Capacity) หมายถึงแนวความคิดในทางนิเวศวิทยาที่มีข้อสันนิษฐานว่าในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งนั้น ความสามารถในการรองรับของพื้นที่จะมีข้อจำกัดอยู่ในตัวเอง ซึ่งมนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่นั้นในด้านต่างๆได้อยู่ในระดับหนึ่งเท่านั้น หากว่ามีการใช้ประโยชน์ที่เลยขีดจำกัดดังกล่าวไปแล้ว ก็จะทำให้พื้นที่นั้นเสียความสมดุลและจะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา¹⁴

ในพื้นที่แต่ละแห่งนั้นจะมีขีดความสามารถในการรองรับแตกต่างกันออกไป เนื่องจากสภาพตามธรรมชาติของพื้นที่แต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกัน อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น ขนาดของความเข้มข้น ความถี่ หรือว่าการกระจายตัวของการใช้สอยในด้านต่าง ๆ อีกด้วย ดังนั้นการที่จะกำหนดขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่แต่ละแห่งจึงทำได้ยาก แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่นั้น ๆ เอาไว้ เพื่อที่จะช่วยทำให้กระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่นั้นๆเป็นไปได้ โดยเกิดประโยชน์สูงสุดเท่าที่พื้นที่นั้นจะรองรับไว้ได้ และไม่เป็นการทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติให้เกิดความเสื่อมโทรมลงอย่างถาวรต่อไปอีกด้วย

การพิจารณาถึงวิธีการกำหนดหาขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ สามารถที่จะทำได้ โดยแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ¹⁵

1. ความสามารถในการรองรับทางด้านกายภาพ (Physical Capacity) หมายถึง การพิจารณาหาความสามารถในด้านขีดจำกัดของพื้นที่แห่งนั้น ว่าสามารถที่จะรองรับกับการปลูกสร้าง

¹⁴ สันติ ชูดิษฐา, “ความสามารถในการรองรับของพื้นที่(Carrying capacity) เพื่อดานการพัฒนาที่ต้องให้ความสำคัญ,” อุตสาหกรรมภาวะแวดล้อม 11 (มกราคม-เมษายน 2535), 37.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

หรือรองรับกับกิจกรรมในทางกายภาพได้มากนักน้อยเพียงใด อาทิเช่น ขนาดของพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว
แห่งนั้น จะเป็นสิ่งที่บ่งชี้ได้ว่าพื้นที่แห่งนั้นจะสามารถปลูกสร้างอาคารได้มากนักน้อยเพียงใด เป็นต้น

2. ความสามารถในการรองรับทางด้านนิเวศวิทยา (Ecological Capacity) หมายความว่า การพิจารณาหาขีดความสามารถทางด้านนิเวศตามธรรมชาติของพื้นที่แห่งนั้นว่า การกระทำหรือ
กิจกรรมชนิดใดและในปริมาณเท่าใดที่หากได้กระทำลงไปแล้ว จะมีผลทำให้สภาพแวดล้อมหรือ
ระบบนิเวศตามธรรมชาติเสื่อมโทรมลง จนไม่อาจจะแก้ไขให้กลับดีเหมือนเดิมได้ ซึ่งขีด
ความสามารถในการรองรับทางด้านนิเวศวิทยานี้จะไม่ตายตัว โดยอาจจะทำการเปลี่ยนแปลง ให้
เขตพื้นที่นั้นมีขีดความสามารถในการรองรับที่เพิ่มขึ้นได้ โดยต้องอาศัยมาตรการจัดการที่มี
ประสิทธิภาพ หรือกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์จากพื้นที่นั้นให้มีความเหมาะสม และ
สอดคล้องกับสภาพตามธรรมชาติของพื้นที่นั้น

3. ความสามารถในการรองรับทางด้านจิตวิทยา (Psychological Capacity) หมายความว่า ถึง
ขีดความสามารถของพื้นที่ ที่ได้กำหนดขึ้นมาจากความรู้สึกทางด้านจิตใจของผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์
จากพื้นที่นั้น ๆ อาทิเช่น ความรู้สึกทางด้านจิตใจของนักท่องเที่ยวที่ได้มาท่องเที่ยวในแหล่ง
ท่องเที่ยวที่นั้นว่าจะมีความรู้สึกอย่างไร ถ้าหากว่าเกิดมีการเปลี่ยนแปลงไปของแหล่งท่องเที่ยวที่
ได้มาท่องเที่ยว และขณะเดียวกันความรู้สึกของนักท่องเที่ยวในลักษณะดังกล่าวนั้นก็จะเป็นการ
ประเมินได้ว่า พื้นที่ของแหล่งท่องเที่ยวที่นั้นสามารถที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงไปได้มากนัก
เพียงใด โดยที่จะไม่ทำให้เอกลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยวที่นั้นสูญเสียไป

4. ความสามารถในการรองรับทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Capacity) หมายความว่า การ
พิจารณาถึงขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่หนึ่งว่า ปริมาณในการลงทุนหรือการ
พัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อการใช้ประโยชน์จากพื้นที่แห่งนั้นว่าสามารถจะทำได้เพียงเท่าใด จึงจะ
ได้รับผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจอย่างคุ้มค่าเท่ากับที่ได้ลงทุนไปนั่นเอง

สำหรับแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีผู้ประกอบการได้เข้ามา
ลงทุนเป็นจำนวนมากประกอบกับการที่นักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปพักผ่อนเป็นจำนวนมากจนเกิน
ขีดความสามารถในการรองรับของเกาะแล้ว ในที่สุดแล้วทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ
เกาะนั้นก็จะมีสภาพเสื่อมโทรม เนื่องจากเกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเปราะบางแลมีขีด
ความสามารถในการรองรับที่จำกัด ดังนั้น แนวความคิดความสามารถในการรองรับของพื้นที่

สามารถที่จะนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะได้ ซึ่งในการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น ภาครัฐควรที่จะทำการศึกษาก่อนว่าเกาะนั้น ๆ จะมีขีดความสามารถในการพัฒนาการท่องเที่ยวได้เพียงใดและขนาดใดที่จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะ และภาครัฐจะต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยวให้เข้าใจถึงความจำเป็นในการจำกัดปริมาณนักท่องเที่ยว โดยภาครัฐจะต้องประสานกับผู้ประกอบการเดินเรือโดยสารในการจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยว ก่อนที่นักท่องเที่ยวจะเดินทางไปเกาะ เพราะเกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ไม่สามารถพองถ่ายนักท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวอื่นได้ ดังเช่นแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ปกติทั่วไป อีกทั้งการเดินทางมายังเกาะนั้นจะมีระยะเวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูง

2.1.4 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) เป็นแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ในเรื่องการปกครองตนเอง (Self Government) ที่ต้องการจะเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐที่มีฐานะเป็นผู้ปกครอง โดยที่รัฐจะได้เปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้าร่วมในการตัดสินใจ เพื่อการดำเนินกิจการต่างๆที่มีความจำเป็น และอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในหลาย ๆ ด้าน อาทิเช่น ในเรื่องทางการเมืองการปกครองหรือการพัฒนาประเทศ เป็นต้น ซึ่งวิธีการหรือว่ารูปแบบของการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในเรื่องต่าง ๆ นั้น มีการดำเนินการได้ในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการใช้สิทธิเลือกตั้ง การไต่สวนสาธารณะ หรือว่าการทำประชาพิจารณ์ในโครงการพัฒนาต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกได้เป็น 2 ระดับดังต่อไปนี้ คือ¹⁶

¹⁶ศุภชัย มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังคสุวรรณและวีณา เรืองกุล, รายงานผลการวิจัยเรื่องตุลาการหมู่บ้าน (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 53-54.

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ (Top-Down Approach) ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่ามีรูปแบบในการมีส่วนร่วมที่ได้เริ่มต้นมาจากเบื้องบนหรือจากรัฐบาล กล่าวคือในกระบวนการความคิดริเริ่มหรือความเต็มใจที่จะทำกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนนั้น ได้เกิดขึ้นมาจากการริเริ่ม สั่งการ การชักชวน หรือการขอความร่วมมือจากรัฐ โดยที่รัฐจะมีบทบาทในการเป็นผู้นำที่จะคอยผลักดันและกำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนยุทธวิธีร่วมกันกับประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้นมา ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้โดยทั่วไปแล้วมักจะเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติการตามแผนงานหรือโครงการที่ออกมาจากส่วนกลาง อาทิเช่น แผนพัฒนาจังหวัดที่หน่วยราชการในส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนา แล้วจึงสั่งการไปยังหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคเพื่อให้ประชาชนได้ปฏิบัติตามนั่นเอง

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง (Bottom-Up Approach) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ จะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง ได้เกิดขึ้นมาจากความต้องการของประชาชนเอง โดยประชาชนมีความคิดริเริ่มและสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นั้นด้วยตนเอง โดยรัฐจะมีบทบาทเพียงการเป็นผู้ช่วยเหลือให้สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ อาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะของการเข้าร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมตัดสินใจ การควบคุมตรวจสอบ การรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการดำเนินกิจกรรมในประเภทต่าง ๆ ร่วมกันกับภาครัฐ

แต่เดิมนั้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่รัฐก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ทวีเพิ่มมากขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อทรัพยากรธรรมชาติได้ลดน้อยลงแล้วก็ทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ด้วยกัน ขณะเดียวกันการดำเนินโครงการพัฒนาหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวมีอำนาจตัดสินใจ รัฐก็มีได้ให้ข้อมูลหรือชี้แจงให้รับทราบความจริงถึงการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นและปิดกั้นการเข้ามามีส่วนร่วม และจากประสบการณ์ที่เกิดผลกระทบต่อประชาชนในอดีต จึงทำให้ประชาชนมีความหวาดระแวงต่อโครงการหรือกิจกรรมนั้น และในบางครั้งก็เกิดความขัดแย้งทางสังคมระหว่างประชาชนในพื้นที่กับภาครัฐ เช่น โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก-หินกรูด หรือโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นต้น ดังนั้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และยังช่วยลดความขัดแย้งทางสังคมที่จะเกิดขึ้นได้อีกทางหนึ่ง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจแยกออกได้เป็น 6 ระดับ คือ¹⁷

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง การที่รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน เมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ และได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

การที่รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนนั้น ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะบอกถึงความจำเป็นและความสำคัญของโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ รวมถึงวิธีการหรือการนำมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้ถือว่าเป็นสิทธิประการหนึ่งของประชาชนที่ควรได้รับรู้

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมคิดถึงความจำเป็นและความต้องการของโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจนำไปประกอบการพิจารณาต่อไป ซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองไว้ นอกจากนี้ยังมีในกฎหมายลำดับรอง เช่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และยังมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

¹⁷ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 57-62.

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง การร่วมพิจารณาว่าจะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรมใดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งประชาชนในพื้นที่ควรมีส่วนร่วมในการพิจารณาว่าจะยอมรับ หรือปฏิเสธโครงการ หรือกิจกรรมนั้น เมื่อเห็นว่ายังไม่มีการจัดการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบติดตามตรวจสอบยังไม่ชัดเจน และประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ ซึ่งในระดับนี้กฎหมายของประเทศไทยยังไม่ได้ให้ออกมารับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมพิจารณาและร่วมตัดสินใจ

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง การร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ร่วมงาน ซึ่งในระดับนี้ จะมีโครงการบางประเภทเท่านั้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เนื่องจากบางโครงการต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือใช้เทคโนโลยีสูง เว้นแต่เป็นโครงการหรือกิจกรรมในระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ดันน้ำ หรือลุ่มน้ำ เป็นต้น ที่ใช้ภูมิปัญญาของชาวบ้านได้ นอกจากนี้ประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการลงทุนหรือลงหุ้น ก็ย่อมถือว่ามีกร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมติดตามตรวจสอบว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีการจัดการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ มีการใช้ระบบติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดหรือไม่ การมีส่วนร่วมในระดับนี้จะมีความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย (Watch dog) การดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทันที ก่อนที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเมื่อมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นไปแล้ว จะต้องมีการประเมินผลว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะได้นำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้ในการรักษาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบนั้น ปัจจุบันมีกฎหมายรองรับ คือ ระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ. 2543

ระดับที่ 6 ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้น ประชาชนย่อมได้รับทั้งผลบวกและผลกระทบด้านลบ

การมีส่วนร่วมทั้ง 6 ระดับนี้ หากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทุกระดับแล้วย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องคำนึงถึงประเภทของโครงการหรือกิจกรรม กระบวนการดำเนินการดำเนินการ และระดับของการมีส่วนร่วมตลอดจนกฎหมายที่รองรับสิทธิในการมีส่วนร่วม

ที่ผ่านมาเน้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาครัฐนั้น ไม่อาจจัดการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสำหรับในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น การที่ภาครัฐได้จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะเพียงฝ่ายเดียวโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนยากยิ่งที่จะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพ ซึ่งประชาชนในที่นี้ให้หมายความรวมถึงเป็นประชาชนในพื้นที่และผู้ประกอบการต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะหลายแห่งมีสภาพเสื่อมโทรม ดังนั้นการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การให้ข้อมูลข่าวสารหรือการให้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ เป็นต้น จะทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือกับภาครัฐและจะส่งผลให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งจะช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคมที่จะเกิดขึ้นระหว่างภาครัฐกับประชาชน

จึงอาจสรุปได้ว่าในการที่จะอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนั้น จะต้องมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแทนการท่องเที่ยวในเชิงบริโภคนิยม อีกทั้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะนั้น จะต้องยึดถือหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการควบคุมปริมาณนักท่องเที่ยวไม่ให้เกินขีดความสามารถในการรองรับของเกาะมิใช่เน้นที่ปริมาณนักท่องเที่ยวเพื่อป้องกันมิให้เกาะมีความเสื่อมโทรม และภาครัฐควรที่จะส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะด้วย ซึ่งภาครัฐไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนแล้วก็ยากยิ่งที่จะจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 ทฤษฎีและหลักการ

ทฤษฎีและหลักการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบไปด้วย ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ¹⁸

การที่มนุษย์ได้เข้ามาอยู่ร่วมกันในสังคม มนุษย์แต่ละคนได้สละอำนาจและสิทธิของตนที่มีอยู่ตามธรรมชาติให้กับผู้ที่มีอำนาจปกครอง ซึ่งการมอบอำนาจเช่นนี้ในภาษาละติน เรียกว่า Pactum Subjection หมายถึง สัญญาหรือข้อตกลงที่ประชาชนผู้อยู่ใ้อำนาจปกครองยอมรับรู้อำนาจของผู้ปกครอง โดยผู้ใช้อำนาจปกครองจะต้องใช้อำนาจเพื่อประโยชน์และความสุขของประชาชนเป็นหลัก

รัฐหรือผู้ปกครองถือได้ว่าเป็นตัวแทนของสังคมที่ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งการที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงสังคมได้นั้นจะต้องเป็นการแทรกแซงเพื่อแก้ไขความไม่ยุติธรรมหรือความไม่เท่าเทียมกันในสังคม การควบคุม ป้องกันปราบปราม และการออกกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อประโยชน์ของสาธารณะชน จึงเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมสังคม อันเป็นที่มาของทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory)

การใช้อำนาจรัฐในระยะแรกนั้นได้ถูกจำกัด ก็เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในสังคม ความมั่นคงและความปลอดภัยของรัฐ และการอำนวยความสะดวกในสังคมเท่านั้น แต่เมื่อสภาพของสังคมได้เริ่มแปรเปลี่ยนไปมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ภารกิจของรัฐได้เริ่มขยายกว้างออกไปมากขึ้น รัฐจึงได้เข้าไปแทรกแซงวิถีชีวิตของประชาชนมากขึ้น ทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ จึงมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)¹⁹ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับสังคม จึงได้กลายเป็นข้ออ้างให้รัฐใช้อำนาจบังคับและควบคุมประชาชนให้กระทำการ หรือให้ละเว้นกระทำ

¹⁸Edward S. Cowin , The constitution and what it mean today . 13 th ed (New jersey : Princeton University Press, 1974) , p.388.

¹⁹โกเมท ทองภิญโญชัย , การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2534), หน้า 48.

การใด ๆ อันเป็นการเข้าไปควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่การใช้อำนาจรัฐจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เช่นเดียวกัน

สำหรับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น หากรัฐเพิกเฉยปล่อยให้ปัญหาดำเนินต่อไปย่อมส่งผลกระทบต่อสังคม ดังนั้นรัฐจึงต้องออกกฎหมายมาเพื่ออนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่กำหนดกระบวนการในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป หรือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ออกมาเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ในสภาพเดิมมิให้ถูกทำลาย หรือพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ออกมาเพื่อใช้ควบคุมการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้นๆ แม้ว่ากฎหมายบางฉบับจะออกมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่รัฐก็จำเป็นต้องทำเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ ตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ

และในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะ จะมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี องค์การบริหารส่วนตำบล หรือกรมประมง เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ต่างก็มีความเป็นเอกเทศและได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นเท่านั้น ไม่มีการประสานการจัดการให้เป็นในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับปัญหาของจำนวนบุคลากรและงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการจัดการ จึงทำให้การใช้อำนาจรัฐในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะนั้น ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.2.2 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement)

การบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง การนำตัวบทของกฎหมายที่เป็นถ้อยคำที่อยู่ในหนังสือหรือในราชกิจจานุเบกษามาใช้บังคับกับสมาชิกในสังคม เพื่อให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของ

กฎหมายที่รัฐได้ตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ ขึ้นมา²⁰ และหากผู้ใดละเว้นหรือไม่ปฏิบัติตามก็จะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การพิจารณาถึงการบังคับใช้กฎหมายจำเป็นจะต้องคำนึงถึงประเด็นหลัก 3 ประการคือ²¹

1. เนื้อหาสาระของกฎหมาย จะต้องครอบคลุมไปถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย มาตรการและวิธีการต่าง ๆ ที่กฎหมายนั้นจะนำมาใช้
2. องค์กรของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นจะต้องคำนึงถึงความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรในด้านการสอดประสานและความขัดแย้ง ตลอดจนความซ้ำซ้อนขององค์กร หรือหน่วยงานหลักตามกฎหมายนั้น ๆ กับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลและของเอกชน ในลักษณะของความมีสหสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์
3. มาตรการการลงโทษ จะต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความผิดที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้นๆ

และการที่กฎหมายที่ใช้ในสังคมเป็นจำนวนมากและหลากหลายสาขา ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นสภาพบังคับหรือกลไกในการใช้บังคับกฎหมายจึงมีความแตกต่างกันออกไป จึงได้แยกการพิจารณาถึงกฎหมายและสภาพบังคับของกฎหมาย แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อใหญ่ ดังต่อไปนี้ คือ²²

²⁰อมร จันทร์สมบูรณ์, “Law Enforcement : มิติที่ 3 ของกฎหมาย “เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ระหว่างวันที่ 9-10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร. (พิมพ์ดีด)

²¹สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 152.

²²อารยา หุตะเสวี, มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะระบบอุทยานแห่งชาติทางบก, (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 63-66.

1. สภาพบังคับในกฎหมายแพ่ง

เจตนารมณ์ของกฎหมายแพ่งนั้น คือ การที่รัฐต้องการจะจัดให้มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน โดยรัฐมีหน้าที่คอยควบคุม เพื่อไม่ให้ระเบียบหรือกฎเกณฑ์นั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อย รัฐจึงสร้างสภาพบังคับในทางแพ่ง (Civil Sanction) ขึ้นมาเพื่อชดเชยเยียวยา หรือทดแทนความเสียหาย (Restitutive Sanction) ที่เกิดขึ้น กฎหมายแพ่งนั้นมีสภาพบังคับทางแพ่งอยู่หลายประการ เช่น การส่งมอบ การให้กระทำการใด หรืองดเว้นกระทำการใด หรือการบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นสิ่งที่มีผลบังคับมากที่สุด เพราะครอบคลุมไปถึงการคืนทรัพย์สิน การใช้ราคา และการชำระค่าเสียหาย ตลอดจนการบังคับให้กระทำการอื่น ๆ เพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นบรรเทาลงหรือหมดสิ้นไปได้ ซึ่งค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายในทางแพ่งนั้น แบ่งได้ออกเป็น 3 ประเภท คือ²³

1. Substantial Damages คือ ค่าเสียหายตามความเสียหายที่แท้จริง
2. Norminal Damages คือ ค่าเสียหายที่ชดใช้ให้ในกรณีที่ความเสียหาย ไม่อาจจะคำนวณเป็นเงินตราได้
3. Exemplary Damages คือ ค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นหนักกว่าความเสียหายที่แท้จริง เพราะผู้กระทำผิดได้กระทำโดยจงใจไม่เคารพกฎหมาย และสิทธิของผู้อื่น

ในอดีตนั้นการบังคับใช้กฎหมายแพ่ง ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้น ได้นำบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติความรับผิดชอบในเรื่องของการกระทำละเมิดมาใช้วินิจฉัยในความรับผิดชอบบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้เสียหาย ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้ ดังนั้นในปัจจุบันจึงได้นำแนวความคิดในเรื่องความรับผิดทางแพ่ง มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริม

²³วิชญ์ เกรื่องาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ "เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ระหว่างวันที่ 9-10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร. (พิมพ์คัด)

และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 96 ซึ่งเป็นกรณีความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษตามหลัก (Pollutor Pay Principle) และมาตรา 97 เป็นกรณีของความรับผิดชอบในความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตในความรับผิดชอบทางแพ่งให้ครอบคลุมและสามารถที่จะใช้แก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. สภาพบังคับใช้กฎหมายอาญา

กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสังคมให้มีความสงบสุข และปลอดภัยจากการประกอบอาชญากรรม จากการบุ้ช้ญต่อร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน รัฐจึงได้กำหนดสภาพบังคับทางอาญา (Criminal Sanctions) ขึ้นมาเพื่อตอบโต้แก่ผู้ที่กระทำผิดโดยตรงให้เกิดความเจ็บปวดและสาสมกับความประพฤติที่สังคมไม่ยอมรับ ดังนั้นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญาจึงมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลาย ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ เหล่านี้ นับได้ว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายอาญาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ในลักษณะทั่วไปของกฎหมายอาญาได้แบ่งการกระทำความผิดอาญาออกเป็น 2 ประเภท คือ²⁴

1. กฎหมายอาญาที่เป็นความผิดในตนเอง (Mala in Se) มีลักษณะเป็นสิ่งที่มนุษย์โดยธรรมชาติสามารถที่จะรับรู้และเข้าใจได้ด้วยตนเอง เป็นความผิดที่มองเห็นได้อย่างชัดเจน ซึ่งมนุษย์สามารถที่จะทราบถึงผลการกระทำที่ชั่วร้ายของตนเองได้ เนื่องจากมีสภาพบังคับในทางศีลธรรมหนุนหลังอยู่พร้อมกับในความคิดนั้น เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ทำร้ายร่างกาย ชิงทรัพย์ ลักทรัพย์ เป็นต้น เมื่อมีความผิดประเภทนี้เกิดขึ้นมาแล้ว รัฐก็จะนำกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญามาใช้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับสังคม

2. กฎหมายอาญาที่เป็นเทคนิค (Mala Prohibita) มีลักษณะเป็นกฎหมายที่รัฐได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมและจัดระเบียบความประพฤติของสมาชิกในสังคม ด้วยเหตุผลนอกเหนือไปจากการกระทำความผิดตามธรรมชาติและยังไม่มีสภาพบังคับทางศีลธรรมคอย

²⁴เกียรติขจร วัฒนสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 45.

หนุหลังอยู่อีกด้วย แต่เหตุที่รัฐได้บัญญัติกฎหมายอาญาประเภทนี้ขึ้นมา ก็เพราะว่าเหตุผลในทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ดังนั้นความผิดประเภทนี้จึงเป็นความผิดที่มนุษย์ไม่สามารถจะเข้าใจได้ด้วยตนเอง นอกจากการประกาศเพื่อบังคับใช้กฎหมายของรัฐ และมนุษย์ทราบได้ว่าเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม อาทิเช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งสภาพบังคับทางอาญาของกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่แล้วประชาชนในสังคมจะมีทัศนคติว่าเป็นกฎหมายเทคนิคที่รัฐได้สร้างขึ้นมาจากมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติ ดังนั้นการกระทำละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้น ประชาชนก็จะไม่รู้ดีกว่าตนเองได้กระทำความผิดอย่างแท้จริงในตนเอง (Mala in Se) แต่ก็ถือว่าเป็นความผิดก็เพราะกฎหมายได้บัญญัติห้าม (Mala Prohibita) เอาไว้เท่านั้น จึงทำให้ผู้ที่กระทำละเมิดบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวอยู่เสมอ

ดังนั้นรัฐจึงควรที่จะเร่งสร้างจิตสำนึก โดยการให้ความรู้ และเปลี่ยนทัศนคติความเข้าใจของประชาชนภายในประเทศ ให้ได้มีทัศนคติที่ตรงกันว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการกระทำความผิดทางอาญาที่มีความร้ายแรงและมีผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากในสังคม เพื่อให้การกระทำความผิดดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นความผิดโดยตนเอง (Mala in Se) ที่สังคมส่วนรวมรังเกียจและเห็นว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรง ซึ่งจะทำให้ไม่มีผู้ใดกระทำความผิดและละเมิดบทกฎหมายของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกต่อไป

3. สภาพบังคับในกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชนที่มีเจตนารมณ์หลักในการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยส่วนรวม ดังนั้นสภาพการบังคับใช้ของกฎหมายมหาชน (Public Law Sanctions) จึงมีลักษณะที่เป็นการปราบ (Offend) ในความผิดที่ได้เกิดขึ้นมาแล้ว และการปราบ (Defend) เพื่อไม่ให้มีการกระทำความผิดหรือสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อไป การบังคับทางการ

ปกครองนั้นจะมีการใช้อำนาจในทางบริหารของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้รักษาการตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้ใน 2 กรณี ดังต่อไปนี้²⁵

1. การบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่ง คำอนุญาต เพื่อที่จะกำหนดสถานะทางกฎหมายให้กับเอกชน โดยมีกฎหมายรับรองไว้ อาทิเช่น การออกคำสั่งอนุญาตให้เอกชนสามารถที่จะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในกิจการสัมปทาน หรือในเขตที่รัฐได้สงวนรักษาไว้ในอุทยานแห่งชาติ ตามที่เอกชนได้ยื่นขออนุญาตไว้ ซึ่งการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองนี้ หากเกิดความเสียหายขึ้นกับเอกชน ผู้ที่อยู่ได้ควินิจฉัยดังกล่าวแล้ว เอกชนย่อมสามารถที่จะโต้แย้งคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองของรัฐว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น

2. การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เป็นการที่เจ้าพนักงานของรัฐใช้วิธีการหรือคำสั่งบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้ว อาทิเช่น การสั่งการให้ผู้ที่เข้าไปบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ หรือในเขตอุทยานแห่งชาติให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของตนออกไปจากเขตสงวนรักษา ที่รัฐได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นต้น

ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ของการบังคับใช้มาตรการทางปกครอง ในการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ได้เกิดขึ้นจากปัญหาในเรื่องความละเลยของเจ้าหน้าที่ที่ละเลยไม่ได้ปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการของกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเอาไว้อยู่แล้ว ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่ากระบวนการบังคับใช้กฎหมายมหาชนนั้นเป็นการใช้อำนาจรัฐในการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม จึงอาจจะสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้ ทั้งฝ่ายที่ได้รับประโยชน์และในฝ่ายที่เสียประโยชน์ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายจึงเกิดความกังวลใจที่จะต้องใช้อุปินิจในการวินิจฉัยสั่งการไปตามกฎหมาย หรืออาจจะเป็นเพราะปัจจัยเกี่ยวประการอื่น ๆ อาทิเช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือแนวนโยบายของรัฐในขณะนั้น ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถที่จะใช้อำนาจใน

²⁵พนัส ทัศนียานนท์ และคณะ , รายงานผลการศึกษาวินิจฉัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 2 , (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2534) , หน้า 19-20.

การวินิจฉัยสั่งการได้ตามเนื้อหาของบทกฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่าที่จะพึงกระทำตามกฎหมายที่ตนเองมีอำนาจ จึงทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายปกครองไม่สามารถนำมาใช้ในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁶

กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองนั้น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการที่จะทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ และสามารถบังคับใช้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องนั้นได้ และการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวของเกาะนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเคร่งครัดและสุจริต ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้นแล้ว ก็จะทำให้ช่วยแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะได้ดียิ่งขึ้น

2.2.3 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในอดีตการพัฒนาประเทศ ได้ให้ความสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างสิ้นเปลือง ปราศจากการจัดการที่ดี โดยมีได้คำนึงถึงว่าทรัพยากรธรรมชาติที่นำมาใช้นั้นจะยังคงมีเหลือไว้ใช้ในอนาคตรึหรือไม่ อีกทั้งการพัฒนาที่มีได้คำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอยู่ในภาวะเสื่อมโทรม จากสภาพปัญหาดังกล่าว แนวทางในการพัฒนาประเทศ จึงได้เปลี่ยนมายึดถือหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง ขั้นตอนหรือกระบวนการในการพัฒนาประเทศทุก ๆ ด้าน ให้สามารถตอบสนองความต้องการหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตเพื่อประชาชนทั้งหมดแล้ว จะต้องมีการดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาโดยการจัดการและคุ้มครองระบบ

²⁶ จรัสพงษ์ จักขุทิพย์, มาตรการทางกฎหมายในการจัดการเพื่อการพิทักษ์แนวปะการังในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 65.

นิเวศให้เกิดผลดีมากขึ้น และยังลดรูปแบบของการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย และไร้ประสิทธิภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้²⁷

จึงอาจสรุปได้ว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนาประเทศให้เกิดประโยชน์มากที่สุด มีการจัดการที่ดีและยังคงเหลือไว้สำหรับใช้ในอนาคตโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นกระบวนการของการนำหลักการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่จะต้องทำควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น มีพื้นฐานมาจากความรู้ในทางนิเวศวิทยาที่ว่า ต้นทุนในการผลิตหรือพัฒนาของมนุษย์มีต้นทุนของธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนธรรมชาติประเภทสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น แนวทางในการพัฒนาของมนุษย์จะต้องมีความสอดคล้องกับความสมดุลของระบบนิเวศ และอยู่ภายใต้ขีดจำกัดของธรรมชาติที่จะรองรับได้ จึงได้มีการปรับแนวทางในการพัฒนาให้คำนึงถึงต้นทุนทางธรรมชาติ โดยแนวทางในการพัฒนาดังกล่าว ได้ยึดหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ คือ²⁸

1. การใช้ธรรมชาติโดยที่ไม่เป็นการทำลายล้างต้นทุน เป็นการกำหนดถึงต้นทุนตามธรรมชาติที่ไม่อาจจะใช้ประโยชน์กำเกินธรรมชาติ อาทิเช่น การจำกัดจำนวนหรือวิธีการหาประโยชน์ ไม่ให้ลวงล้ำทำลายฐานทรัพยากรทางป่าไม้ ประมง เกษตรกรรม ไม่ให้เกิดการทำลายระบบนิเวศ พร้อมทั้งให้มีการบำรุงรักษาฐานทรัพยากรอยู่ตลอดเวลาอีกด้วย

2. การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า หมายถึงการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เป็นการทำลายล้างแล้ว ก็ยังเป็นการใช้ประโยชน์ทางธรรมชาติที่ได้มาอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน โดยมุ่งถึงความต้องการพื้นฐานในสังคม เช่น เมื่อได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นเขตอนุรักษ์แล้ว ที่ดินที่เหลือก็ควรที่จะกำหนดจำแนกให้มีการทำประโยชน์ในด้านการเกษตร ป่าไม้ ที่อยู่อาศัยให้ครบถ้วน โดยพิจารณาถึงคุณค่าของที่ดินควบคู่ไปด้วย เช่น ถ้าหากเป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์เหมาะสมกับภาค

²⁷มานพ เมฆทองประยูร .สรุปสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน , กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับบลิชซิ่ง จำกัด, 2537), หน้า 12.

²⁸พนัส ทศนียานนท์ และคณะ . รายงานผลการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1. (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 22-23.

เกษตรกรรม ก็ไม่ควรกำหนดให้เป็นพื้นที่เมืองหรือนิคมอุตสาหกรรม หรือการนำเอาวัสดุอื่น ๆ มาใช้ประโยชน์ทดแทนโลหะหรือไม้ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการพื้นฐานก่อนทั้งสิ้น

3. การจำกัดการผลิตหรือการบริโภค ภายใต้ข้อจำกัดที่จะต้องรักษาต้นทุนทางธรรมชาติและตอบสนองความต้องการพื้นฐานก่อน ซึ่งก็เป็นที่แน่นอนว่าการผลิตหรือการบริโภคในหลายกรณีที่จะต้องถูกจำกัดลง เช่น ต้องมีการจำกัดจำนวนเรือประมงที่จะเข้าทำประโยชน์ในท้องทะเล จำนวนพื้นที่ทำเกษตรกรรม หรือการกำหนดจำนวนโรงแรมในแต่ละชายหาด เหล่านี้ล้วนแต่เป็นข้อจำกัดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามสภาพนิเวศของแต่ละสังคม ซึ่งถ้าหากว่าเป็นข้อจำกัดพื้นฐานที่เป็นข้อจำกัดเพื่อความยั่งยืนในการพัฒนา อันถือได้ว่าเป็นประโยชน์ร่วมกันของทุกคนแล้ว ประชาชนก็จะต้องยอมรับในข้อจำกัดดังกล่าว และร่วมมือกันหามาตรการทดแทนในส่วนอื่น ๆ ต่อไป

4. การกระจายโอกาสในสังคม เมื่อมีข้อจำกัดในทางธรรมชาติขึ้นมาเช่นนี้แล้ว ปัญหาในการกระจายโอกาสและผลประโยชน์ก็จะเกิดขึ้นตามมา ซึ่งก็เป็นภารกิจที่จะต้องกระทำเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืนเช่นกัน เพราะถ้าหากว่าการกระจายโอกาสและสังคมอย่างไม่เป็นธรรมแล้ว มาตรการด้านอนุรักษ์ต่าง ๆ ก็ไม่อาจจะต้านทานต่อการคืบคลานเพื่อความอยู่รอดของผู้ด้อยโอกาส เช่น ถ้าหากว่าจำนวนเรือประมงส่วนใหญ่เป็นของนายทุนแล้ว ชาวประมงที่ยากจนซึ่งเป็นเจ้าของเรือประมงขนาดเล็ก ก็จะต้องคืบคลานฝ่าฝืนกฎหมายด้วยวิธีการทุกอย่างเพื่อให้สามารถที่จะแข่งขันกับนายทุนได้นั่นเอง ด้วยเหตุนี้แล้วความเสมอภาคก็จึงเป็นหลักการที่สำคัญของการอนุรักษ์อีกด้วย

การส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้ แต่เพียงอย่างเดียวโดยมิคำนึงถึงการอนุรักษ์ ในที่สุดแล้วแหล่งท่องเที่ยวต่างๆก็就会有ความเสื่อมโทรมและนักท่องเที่ยวก็จะไม่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวอีก ดังนั้นการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงต้องดำเนินควบคู่ไปกับการส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็คือการนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้จัดการทรัพยากรท่องเที่ยวของตนเอง

ซึ่งการที่แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเปราะบาง การส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวของเกาะที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่นักท่องเที่ยวและมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหารายได้จากการท่องเที่ยวแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะเป็นอย่างดี

และจะยิ่งทำให้เกาะมีความเสื่อมโทรมเร็วมากขึ้น ดังนั้นการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวของเกาะนั้น จะต้องทำควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อที่จะทำให้เกาะได้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความยั่งยืนต่อไป

2.2.4 หลักการกระจายอำนาจ

รูปแบบการปกครองของรัฐเดี่ยวในยุคปัจจุบันมี 2 ระบบที่สำคัญ คือ การปกครองแบบรวมอำนาจ กับการปกครองแบบกระจายอำนาจ

1. การปกครองแบบรวมอำนาจ ได้แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ²⁹

1.1 การรวมศูนย์อำนาจปกครอง หรือการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการปกครองที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และอำนาจในการตัดสินใจก็อยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ซึ่งการปกครองในรูปแบบนี้ ไม่เหมาะสมกับยุคปัจจุบัน เพราะส่วนกลางไม่สามารถดำเนินการหรือตัดสินใจได้ทุกเรื่อง

1.2 การกระจายรวมศูนย์อำนาจปกครองหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่อง ให้แก่เจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของส่วนกลาง ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในบางพื้นที่ และจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลาง

2.การปกครองแบบกระจายอำนาจ เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาจากส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การที่รัฐมอบอำนาจให้องค์กรอื่นซึ่งมิใช่องค์กรบริหารส่วนกลาง ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

²⁹ โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายมหาชน เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 59-61.

บางอย่าง โดยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ขององค์กรอื่นนั่นเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชา³⁰

การกระจายอำนาจ มีทั้งการกระจายอำนาจทางการปกครองให้แก่ท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในการจัดทำกิจการ จึงจำแนกการกระจายอำนาจได้ 2 วิธี คือ³¹

1) วิธีกระจายอำนาจทางการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขตโดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง เช่น เทศบาล มีอำนาจจัดทำกิจการบางอย่างตามที่กฎหมายระบุไว้ภายในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง และตามหลักทั่วไปจะทำกิจการนอกเขตไม่ได้ นอกจากกฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้ วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการมอบบริการสาธารณะหลายๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง

2) วิธีกระจายอำนาจตามกิจการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรที่ไม่ได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางไปดำเนินการด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง เช่น การจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลให้จัดทำกิจการเฉพาะอย่าง อาทิเช่น การไฟฟ้านครหลวง องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น วิธีกระจายอำนาจตามกิจการเช่นนี้มีใช้การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์กรของรัฐบาลจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกมาต่างหากจากรัฐ แต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐเช่นเดียวกัน

สำหรับประเทศไทยได้ใช้การปกครองแบบรวมอำนาจและการปกครองแบบกระจายอำนาจประกอบกัน โดยการปกครองแบบกระจายอำนาจนั้นมีมานานแล้ว แต่ก็เป็นการกระจายอำนาจเพียงเล็กน้อยไม่สมบูรณ์ดังยุคปัจจุบันที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้บัญญัติลักษณะของหลักการกระจายอำนาจที่สำคัญ 2 ประการ คือหลักแห่งความเป็นอิสระของ

³⁰ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า183.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 185- 186.

ท้องถิ่น และหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้³²

1. หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นมีความสัมพันธ์กับหลักการควบคุมกำกับ กล่าวคือ ถ้าให้การควบคุมกำกับจากราชการบริหารส่วนกลางและจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอยู่เหนือท้องถิ่นมากจนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถจะกระทำการใด ๆ ได้เลย เช่น จะกระทำการใดก็ต้องไปขออนุญาตจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่เรื่อยไป ก็จะทำให้การปกครองและบริหารท้องถิ่นและความเป็นนิติบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเปล่าประโยชน์ ซึ่งหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีรายละเอียดดังนี้

1.1 หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตน

1.2 หลักความเป็นอิสระกับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะมีเช่นนั้นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถบริหารงานได้เลย เพราะการบริหารงานนั้นก็ต้องมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก ดังนั้นถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นนิติบุคคลก็หมายความว่าความเป็นอิสระในการบริหารงานก็จะไม่เกิดขึ้น

1.3 หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารในฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริการท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

³²เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย” <http://www.Pub-law.Net> (2003 June 25).

1.4 หลักความเป็นอิสระทางการเงินและการคลัง การบริหารของท้องถิ่นจะดำเนินการต่อไปได้นั้นก็ต้องมีเงินเป็นปัจจัยของตนเองในการบริหารท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นไม่มีเงินมาจัดการบริหารท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็ไม่สามารถพัฒนาและเจริญต่อไปได้

2. หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

หลักการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึง หลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศและในกรณีของท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน หลักการดังกล่าวต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นของตน เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ ที่ยอมรับสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น ในการเลือกตั้งผู้แทนของถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น การเสนอกฎหมาย เป็นต้น

ปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ รัฐจึงได้ออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³³ โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีอำนาจในการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและบำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยว³⁴

การที่ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่ที่ส่วนกลางแต่เพียงที่เดียว อีกทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกันไป การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมมีส่วนสำคัญยิ่งที่จะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากว่าท้องถิ่นจะมีความรู้ความเข้าใจในทรัพยากรธรรมชาติและ

³³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2545), หน้า 52-55.

สิ่งแวดล้อมดีกว่าส่วนกลางและเมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็สามารถแก้ปัญหาได้รวดเร็วกว่าเพราะอยู่ใกล้พื้นที่ อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและผู้ประกอบการในพื้นที่ ทำให้ประชาชนและผู้ประกอบการในพื้นที่ให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นมากกว่าส่วนกลาง ดังนั้นหากรัฐได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะแล้ว ก็จะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามทางท้องถิ่นยังมีปัญหาทางด้านบุคลากรงบประมาณและเทคโนโลยี ตลอดจนเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงทำให้การจัดการของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จึงสรุปได้ว่าการที่จะรักษาเกาะให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนั้น รัฐซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของสังคมจะต้องเข้ามาจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะไม่ให้ถูกทำลาย และรัฐจะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังต่อผู้ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายในทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครอง เพื่อที่จะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะมากขึ้น เนื่องจากว่าท้องถิ่นจะมีความรู้ความเข้าใจในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่าส่วนกลาง ซึ่งจะทำให้การจัดการของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากกว่า และในส่วนของส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวของเกาะนั้น ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือท้องถิ่นไม่ควรที่จะให้ความสำคัญทางด้านรายได้จากการท่องเที่ยวมากกว่าการอนุรักษ์ ภาครัฐควรที่จะส่งเสริมการอนุรักษ์ควบคู่กันไปด้วยตามหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อที่จะทำให้เกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความยั่งยืนต่อไป

2.3 มาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเปราะบาง และมีขีดความสามารถในการรองรับที่จำกัด การที่นักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปพักผ่อนเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะมีสภาพเสื่อมโทรม จึงต้องมีการศึกษาถึงการนำมามาตรการต่างๆที่จะนำมาใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ มาตรการในการจัดการท่องเที่ยว และมาตรการทางสังคม เพื่อที่จะทำให้เกาะได้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ยั่งยืนต่อไป ซึ่งรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

2.3.1 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมาย เป็นมาตรการที่สำคัญยิ่งในการที่จะนำมาใช้ในการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ เนื่องจากกฎหมายมีสภาพบังคับ หากมีการฝ่าฝืนแล้วจะต้องได้รับโทษ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้นี้ได้แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มคือ

- 1) กฎหมายที่กำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์
- 2) กฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- 3) กฎหมายที่ใช้ในการจัดการและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม
- 4) กฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์

2.3.1.1 กฎหมายที่กำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์

1. การประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยและรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ทั้งนี้จะต้องเป็นที่ดินที่

มิได้เป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดที่มีใช้ทบวง
การเมือง³⁵

เมื่อได้ประกาศให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่นำมาใช้ในการ
จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่า
คุ้มครอง หรือสัตว์ป่าทั่วไป ตลอดจนการทำอันตรายต่อที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าที่อยู่ในพื้นที่ของเขต
รักษาพันธุ์สัตว์ป่า³⁶

2) การกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดิน หรือปลูกสิ่งก่อสร้างใดๆ
หรือทำลายต้นไม้ เลี้ยงสัตว์ เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้ลำน้ำเหือดแห้งหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์
ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า³⁷

3) ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่³⁸

จะเห็นได้ว่าการประกาศให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะทำให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่คุ้มครอง
อนุรักษ์สัตว์ป่าและที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และสามารถนำมาใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมของเกาะได้โดยการประกาศให้เกาะเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อย่างไรก็ตามอาจ
เป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการท่องเที่ยวเพราะจะเป็นการรบกวนสัตว์

³⁵พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 33.

³⁶พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 36.

³⁷พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 38.

³⁸พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 37.

2. การประกาศเป็นเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

การจัดตั้งเป็นเขตอุทยานแห่งชาตินั้น มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ³⁹

1. เพื่อคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติที่มีทรัพยากรที่เด่น และหาได้ยากในพื้นที่นั้น ซึ่งได้แก่ พืช สัตว์ ปรางค์การณ์ทางธรรมชาติ ทิวทัศน์ที่สวยงาม สิ่งที่น่าสนใจทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม มิให้เสื่อมสภาพลงไป ฉะนั้น จะต้องได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายโดยเฉพาะ และมีเจ้าหน้าที่บริหารงานอย่างเพียงพอ

2. เพื่อให้เป็นสถานที่สำหรับการศึกษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของนักเรียน นักศึกษา และประชาชนทั่วไป เนื่องจากอุทยานแห่งชาติเปรียบเสมือนห้องเรียนกลางแจ้ง ซึ่งสามารถศึกษาค้นคว้าวิจัยได้โดยไม่สิ้นสุด ฉะนั้น อุทยานแห่งชาติจะต้องมีบริการในด้านการศึกษา เช่น การบรรยาย ฉายภาพยนตร์ เอกสารเผยแพร่ เป็นต้น นอกจากนี้ จะต้องให้ความร่วมมือกับสถานศึกษา หรือสถาบันต่าง ๆ เพื่อไปศึกษาค้นคว้าวิชาการต่าง ๆ

3. เพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน โดยที่อุทยานแห่งชาติทั่วไปมีทิวทัศน์ที่สวยงาม ซึ่งอาจจะเป็นทิวเขา ทะเลสาบ ทุ่งหญ้า ถ้ำ หน้าผา ฯลฯ การพักผ่อนหย่อนใจในอุทยานแห่งชาติกระทำได้โดยวิธีต่าง ๆ เช่น การตั้งแคมป์พักแรม ดูสัตว์ ถ่ายรูป เดินป่า ชมวิว เป็นต้น ฉะนั้น อุทยานแห่งชาติจะต้องจัดการให้มีกิจกรรมทางนันทนาการ จัดให้มีความสะดวกในการคมนาคม สถานที่พักแรม ร้านอาหาร และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆอย่างเพียงพอ

ปัจจุบันประเทศไทยมีอุทยานแห่งชาติที่ได้รับการประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว มีทั้งหมด 103 แห่ง⁴⁰ คิดเป็นเนื้อที่ 30,754,412.28 ไร่ หรือคิดเป็น 9.59% ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งออกเป็นอุทยานแห่งชาติทางบก 82 แห่ง และอุทยานแห่งชาติทางทะเล 21 แห่ง⁴¹ และอยู่ในระหว่าง

³⁹ ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล, รายงานประจำปี 2543 (กรุงเทพฯ : 2544), หน้า 3.

⁴⁰ สำนักอุทยานแห่งชาติ, รายชื่ออุทยานแห่งชาติในความรับผิดชอบของสำนักอุทยานแห่งชาติ (เอกสารอัดสำเนา)

⁴¹ ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล, รายชื่ออุทยานในส่วนความรับผิดชอบของส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล (เอกสารอัดสำเนา)

การเตรียมประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเลอีก 5 แห่ง ดังที่แสดงในตารางที่ 2.1 ซึ่งมีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 : รายชื่ออุทยานแห่งชาติทางทะเล

ลำดับที่	อุทยานแห่งชาติ	จังหวัด	วันที่ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา	พื้นที่ (ตร.กม.)
1	เขาสาร้อยยอด	ประจวบคีรีขันธ์	28 มิ.ย. 2509	98.08
2	ตะรุเตา	สตูล	19 เม.ย. 2519	1490.00
3	ทะเลมัน	สตูล	17 ต.ค. 2523	196.00
4	หมู่เกาะอ่างทอง	สุราษฎร์ธานี	12 พ.ย. 2523	102.00
5	อ่าวพังงา	พังงา	29เม.ย. 2524	400.00
6	หมู่เกาะสุรินทร์	พังงา	9 ก.ค. 2524	135.00
7	สิรินาถ	ภูเก็ต	13 ก.ค. 2524	90.00
8	เขาแหลมหญ้า – หมู่เกาะ เสม็ด	ระยอง	1 ต.ค. 2524	131.00
9	หาดเจ้าไหม	ตรัง	14 ต.ค. 2524	230.87
10	หมู่เกาะลันตา	พังงา	1 ก.ย. 2525	140.00
11	หมู่เกาะช้าง	ตราด	31 ต.ค. 2525	650.00
12	แหลมสน	ระนอง – พังงา	19 ส.ค. 2526	315.00
13	หาดนพรัตน์ธารา – หมู่ เกาะพีพี	กระบี่	6 ต.ค. 2526	387.90
14	หมู่เกาะเกตรา	ตรัง – สตูล	31 ธ.ค. 2527	494.38
15	เขาลำปี – หาดท้ายเหมือง	พังงา	14 เม.ย. 2529	72.00
16	หมู่เกาะลันตา	กระบี่	15 ส.ค. 2533	134.00
17	เขาหลัก – ลำรู่	พังงา	30 ส.ค. 2534	125.00
18	หาดวนกร	ประจวบคีรีขันธ์	30 ธ.ค. 2535	36.00

ลำดับที่	อุทยานแห่งชาติ	จังหวัด	วันที่ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา	พื้นที่ (ตร. กม.)
19	ธารโบกขรณี	กระบี่	30 ก.ย. 2541	104.00
20	หมู่เกาะชุมพร	ชุมพร	24ก.พ. 2542	317.00
21	ลำน้ำ กระบุรี	ระนอง	21เม.ย. 2542	160.00
22	ธารเสด็จ - เกาะพัง	สุราษฎร์ธานี	เตรียมการ ประกาศ	66.00
23	หมู่เกาะพยาม	ระนอง	"	280.62
24	หาดขนอม - หมู่เกาะทะเล ใต้	สุราษฎร์ธานี - นครศรีธรรมราช	"	316.00
25	หมู่เกาะระ - เกาะพระทอง	พังงา	"	642.00
26	อ่าวมะนาว - เขาคันทรง	นราธิวาส	"	37.97

ที่มา : สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้บัญญัติไว้ว่าการที่จะประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาติได้นั้น จะต้องเป็นบริเวณที่ดิน ซึ่งรวมความถึงพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ หรือที่ชายทะเล ที่มีสภาพทางธรรมชาติที่น่าสนใจ และมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีเขตพวงกมเมือง ทั้งนี้เพื่อสงวนรักษาไว้ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา และความรื่นรมย์ของประชาชน⁴²

เมื่อได้มีการประกาศให้บริเวณพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว พื้นที่นั้นจะเป็นพื้นที่คุ้มครอง (Protected Areas) ตามที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้บัญญัติคุ้มครองไว้ โดยมีสำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่ง

⁴²พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 6.

หากนักท่องเที่ยวหรือบุคคลใดเข้าไปในเขตอุทยานแล้ว จะมีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามมิให้กระทำการใด ดังต่อไปนี้⁴³

- 1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
- 2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- 3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- 4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย
- 5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น หรือเหือดแห้ง
- 6) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
- 7) เก็บหามาออกไปทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั้ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
- 8) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
- 9) นำยานพาหนะเข้าออก หรือจับขี้นยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- 10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- 11) นำหรือปล่อยปลุสัตว์เข้าไป
- 12) นำสัตว์เลี้ยง หรือสัตว์พาหนะเข้าไปเว้นแต่จะปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติของรัฐมนตรี
- 13) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- 14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ

⁴³พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16.

15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์ หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆ เข้าไปเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

16) ยิงปืนทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

18) ทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิง ซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้หากนักท่องเที่ยวฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามแล้ว เจ้าหน้าที่อุทยานก็มีอำนาจออกคำสั่งให้นักท่องเที่ยว หรือบุคคลใดที่ฝ่าฝืนออกไปจากอุทยานแห่งชาติ หรือสั่งให้งดเว้นการกระทำนั้นได้⁴⁴ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้นักท่องเที่ยวที่ได้เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้มีระเบียบที่นักท่องเที่ยวจะต้องปฏิบัติในการเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ดังต่อไปนี้⁴⁵

1) ห้ามมิให้นำยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์มีเสียงดัง หรือควันท่วมควันพิษเข้าไป

2) การขับขี่ยานพาหนะต้องปฏิบัติตามกฎ หรือเครื่องหมายการจราจรที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ การจอดยานพาหนะต้องไม่กีดขวางทางจราจร

3) การเข้าออกให้กระทำได้เฉพาะตามเส้นทางที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ และเมื่อถึงด่านตรวจต้องหยุดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านทำการตรวจก่อน

4) ห้ามนำสารเคมีที่มีพิษตกค้างตามบัญชีสารเคมีทำระเบิดนี้ เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ต้องได้รับการตรวจสอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน

⁴⁴พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 21.

⁴⁵ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2533 (ประกาศ ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2533)

- 5) การอาบน้ำหรือลงไปในลำน้ำ ให้กระทำได้เฉพาะบริเวณที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้
- 6) การเล่นกีฬา ให้กระทำได้ในบริเวณที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้
- 7) การพักผ่อนค้างคืนโดยการจอดยานพาหนะนอนใช้เต็นท์ กระโจม รถพ่วง หรือโดยวิธีอื่นๆ ให้กระทำได้ในบริเวณที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้
- 8) การก่อไฟเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้เฉพาะในเขตที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ และต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เมื่อเลิกใช้แล้วต้องดับไฟให้เรียบร้อย
- 9) การใช้สถานที่เพื่อการใด ๆ ต้องมิให้เป็นการเสื่อมเสียศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงาม และต้องไม่ส่งเสียงอื้อฉาว หรือกระทำการอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์
- 10) การเดินเที่ยวชมธรรมชาตินอกทางถาวร ให้ใช้เส้นทางที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หรือทำเครื่องหมายไว้
- 11) เมื่อเกิดเหตุหรืออันตรายใด ๆ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้พบเห็นแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบโดยด่วน เพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ให้ความช่วยเหลือได้ทัน่วงที

นอกจากระเบียบดังกล่าวแล้ว ยังมีประกาศของอุทยานแห่งชาติห้ามนักท่องเที่ยวนำภาชนะที่ทำด้วยโฟมเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ⁴⁶ และนอกจากนี้หากมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติก็มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไป ภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด และหากยังไม่ปฏิบัติตามแล้ว เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติก็มีอำนาจกระทำการรื้อถอนได้เอง⁴⁷

สำหรับแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสมบูรณ์และสวยงาม จึงมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปพักผ่อนเป็นจำนวนมาก และในที่สุดก็เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม การประกาศให้เกาะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะช่วยในการสงวนคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ

⁴⁶ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่องห้ามนำภาชนะที่ทำด้วยโฟมเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ (ประกาศ ณ วันที่ 27 มกราคม 2546).

⁴⁷พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 22.

เกาะให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความยั่งยืนต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตามหากบริเวณพื้นที่ใดของเกาะอยู่ในความครอบครองของเอกชนแล้ว พื้นที่นั้นก็ไม่อาจที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากในพื้นที่ของภาคเอกชนมีปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว พื้นที่อีกส่วนหนึ่งที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติก็ได้รับผลกระทบด้วย เนื่องจากมีระบบนิเวศเชื่อมโยงกัน จึงควรที่จะนำมามาตรการทางกฎหมายทางอื่นมาใช้ เช่น การประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยในรายละเอียดนั้นจะได้กล่าวต่อไป นอกจากนี้การประกาศให้เกาะเป็นเขตอุทยานชาตินั้น สำนักอุทยานแห่งชาติมีปัญหาและอุปสรรคในการทำงานอย่างไรบ้างนั้นจะได้นำเสนอต่อไปในบทที่ 3

3. การประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ว่า พื้นที่นั้นจะต้องมีลักษณะเป็นต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากที่อื่น หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรค่าแก่การอนุรักษ์ และเขตพื้นที่นั้นยังมิได้ประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁴⁸

เมื่อได้ประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว กฎหมายให้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่นั้นดังนี้⁴⁹

1. กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพตามธรรมชาติ หรือเพื่อมิให้กระทบต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
2. ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจจะเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรม

⁴⁸พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 43.

⁴⁹พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 44.

3. กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือในภาคเอกชน ที่ทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นให้มีหน้าที่ที่จะต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4. กำหนดวิธีการจัดการ โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น รวมทั้งการกำหนดถึงขอบเขต หน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการก่อให้เกิดความร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในด้านการปฏิบัติงาน เพื่อการรักษาสภาพตามธรรมชาติ หรือระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรมในเขตพื้นที่นั้น

5. การกำหนดมาตรการคุ้มครองในประการอื่นๆ ตามสมควรและมีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งนั้น

และเมื่อมีการออกข้อกำหนดในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้วหากผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดนี้ก็จะได้รับโทษตามกฎหมาย⁵⁰

จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว สามารถที่จะกำหนดมาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ต้องการที่จะอนุรักษ์ไว้ได้ สำหรับแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีการขยายตัวทางการท่องเที่ยวสูงมาก ทำให้ผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยวจำนวนมากได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรท่องเที่ยวโดยมิคำนึงถึงการอนุรักษ์ จึงทำให้เกาะหลายแห่งได้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเสื่อมโทรม การประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่จะนำมาคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะได้

ปัจจุบันนี้ได้มีการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง เช่น ที่จังหวัดกระบี่ ได้มีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ดังนี้⁵¹

⁵⁰พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 100.

⁵¹กฎกระทรวงฉบับที่ 2 ออกตามความพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 (ประกาศ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2535).

1. ห้ามก่อสร้างโรงแรมหรืออาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2. ห้ามไม่ให้กระทำหรือกระทำกิจกรรมใดๆในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น การเก็บหรือทำลายปะการัง การจับปลาสวยงาม การถมทะเล การปล่อยของของเสียหรือมลพิษลงสู่ทะเล เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้ผ่านการบำบัดตามมาตรฐานของราชการแล้ว เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน จะเป็นการประกาศในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงและมีพัฒนาการทางการท่องเที่ยวเต็มที่แล้ว เช่น จังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ หรือเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีสภาพเสื่อมโทรมแล้ว การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะเป็นการใช้วิธีการในการไล่ตามแก้ปัญหาผลกระทบที่เกิดจากการท่องเที่ยวมากกว่าเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากการท่องเที่ยว สำหรับแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเปราะบางนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะนำการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาใช้คุ้มครองตั้งแต่ที่เกาะนั้นยังมีสภาพของทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ยังมีความสมบูรณ์หรือมีแนวโน้มว่าจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีการขยายตัวของการท่องเที่ยวสูง เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกาะนั้นมิให้ถูกทำลาย มิใช่ปล่อยให้เกาะนั้นมีความเสื่อมโทรมแล้วจึงประกาศให้เกาะนั้นเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงการกำหนดมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงไว้ว่า ในกรณีที่พื้นที่ใดได้กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตควบคุมมลพิษไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤติ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาให้ได้⁵²

⁵²พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 45.

ซึ่งตามมาตรการดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการที่จะแก้ไขปัญหาพื้นที่ใดที่มีปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในชั้นวิกฤติ เพราะหากไม่รีบทำการแก้ไขแล้วก็จะยิ่งทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความรุนแรงมากขึ้น และสำหรับแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะที่มีปัญหาความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในชั้นวิกฤติแล้ว การกำหนดเขตพื้นที่และใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สามารถที่นำมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งปัจจุบันนี้ได้มีการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บริเวณจังหวัดกระบี่ โดยมีข้อกำหนดดังนี้⁵³

1. ห้ามมิให้มีการก่อสร้างอาคารที่เป็นโรงแรม หรือสถานที่พักตากอากาศ หรืออาคารที่มีความสูงเกิน 6 เมตร ในเขตพื้นที่ที่ให้ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
2. ห้ามมิให้มีการกระทำหรือกิจกรรม เช่น การถมทะเล การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษลงสู่ทะเล เว้นแต่ได้รับการบำบัดตามมาตรฐานแล้ว หรือการปล่อยทอดสมอเรือในแนวปะการัง หรือการเก็บหรือทำลายปะการัง รวมทั้งการจับปลาสวยงามเพื่อการค้าภายในเขตพื้นที่ที่ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ กรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อทำการควบคุม ถัดและขจัดมลพิษได้⁵⁴ และเมื่อได้มีการประกาศให้พื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีหน้าที่ในการจัดทำปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด⁵⁵ ซึ่งการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษเป็นมาตรการที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของ

⁵³ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณหมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ พ.ศ. 2546 (ประกาศ ณ วันที่ 30 กันยายน 2546).

⁵⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 59.

⁵⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 60.

ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องร่วมมือกันในการที่จะขจัดมลพิษ และในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะที่มีปัญหาความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการประกาศให้เกาะเป็นเขตควบคุมมลพิษก็เป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมของเกาะได้ และในปัจจุบันแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะที่ได้ประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษแล้ว ได้แก่ เกาะพีพี และเกาะภูเก็ต

4. การประกาศเขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติถึงการประกาศเป็นเขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวไว้ว่า ในกรณี que การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ทำการสำรวจ กำหนดพื้นที่และสถานที่ใด เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ และให้อยู่ในความควบคุมดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา⁵⁶

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในการกำหนดเขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวได้ ซึ่งจะทำการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีอำนาจเข้าไปควบคุมดูแลบริหารจัดการในแหล่งท่องเที่ยวเหล่านั้นได้ การประกาศให้เป็นเขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะได้

และที่ผ่านมานั้นการควบคุมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ นั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะทำหน้าที่ในด้านการประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ หากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้เข้าไปควบคุมแล้ว อาจไม่ได้รับความร่วมมือในทางปฏิบัติอย่างจริงจังและอาจเกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานอื่นได้⁵⁷ ทำให้ปัจจุบันนี้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่เคยประกาศให้แหล่งท่องเที่ยวใดเป็นเขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวเลย

⁵⁶พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522, มาตรา 9(4).

⁵⁷มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, โครงการศึกษาวิจัย กฎหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยว. (กรุงเทพฯ: 2534), หน้า 360.

2.3.1.2. การกำหนดเขตพื้นที่ในการควบคุมการใช้ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1. การจัดทำผังเมือง

การจัดทำผังเมืองมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการประสานประโยชน์มหาชน(Public Interest) และประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) ในการใช้ที่ดิน (Land Use) โดยการพยายามแก้ไขข้อขัดแย้ง และข้อเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดจากการใช้ที่ดิน เป็นการวางแผนการใช้ที่ดินทั้งในปัจจุบันและในอนาคต โดยจะต้องคำนึงถึงภาวะทางเศรษฐกิจ ทรัพยากร ประชากร การบริการสาธารณะต่างๆ ถนน ไฟฟ้า ประปาตลอดจนแหล่งการค้า การอุตสาหกรรม การเกษตร และที่อยู่อาศัย⁵⁸ การจัดทำผังเมืองจึงมีส่วนสำคัญยิ่งในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองไว้ 2 ประเภท คือ⁵⁹

1. การจัดทำผังเมืองรวม หมายถึง แผนผังนโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์และทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

2. การจัดทำผังเมืองเฉพาะ หมายถึง แผนผังและการดำเนินโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

ในการจัดทำผังเมืองรวมอาจเกิดจากการริเริ่มของสำนักผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้⁶⁰ โดยผังเมืองรวมนั้นจะต้องประกอบไปด้วย⁶¹ 1) วัตถุประสงค์ในการจัดทำ 2) แผนที่จะแสดงแนวเขต 3) แผนผังพร้อมด้วยข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท 4) รายการประกอบแผนผัง และ5) นโยบายและวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัด

⁵⁸ชัชยา พูนศิริวงศ์, “ความหมายของการผังเมือง”, ข่าวสารสำนักผังเมือง 1 กรกฎาคม 2506, หน้า 20

⁵⁹พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

⁶⁰พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 18.

⁶¹พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 17.

วาง ซึ่งผังเมืองรวมนั้นจะใช้บังคับได้เมื่อมีการออกกฎกระทรวงแล้ว⁶² และเมื่อได้มีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองแล้วกฎหมายได้ห้ามมิให้บุคคลใดใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม⁶³ ส่วนการจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นอาจจัดทำโดยสำนักผังเมืองหรือราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ แต่การที่ผังเมืองเฉพาะมีรายละเอียดและมีความเข้มงวดกว่าการจัดทำผังเมืองรวมมาก และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากที่ดินมาก อีกทั้งการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมีขึ้นค่อนข้างบ่อยครั้งโดยจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ⁶⁴ ในทางปฏิบัติจึงไม่เคยมีการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเลย

การที่แต่ละบริเวณจะมีความอ่อนไหวของระบบนิเวศแตกต่างกัน การจัดวางผังเมืองจึงเป็นการจำแนกประเภทการใช้ที่ดินในแต่ละบริเวณให้มีความเหมาะสมกับบริเวณนั้น ๆ การจัดทำผังเมืองจึงมีส่วนสำคัญยิ่งในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ การที่ผู้ประกอบการท่องเที่ยวจำนวนมากได้เข้าไปลงทุนดำเนินกิจการต่างๆ ไว้บริการนักท่องเที่ยวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะมาก ดังนั้นการจัดทำผังเมืองจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะนำมาใช้ควบคุมการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ประกอบการได้

2. การใช้บังคับกฎหมายควบคุมอาคาร

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการก่อสร้าง การตัดแปลง การรื้อถอนหรือการใช้สอยอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร และการจะใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในท้องที่ใด บริเวณใดนั้นกฎหมายก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา⁶⁵

สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ นั้น เมื่อเกิดขึ้นมาแล้วย่อมมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากมิได้มีการควบคุมแล้วจะทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงเพิ่มมากขึ้น การควบคุมสิ่งปลูกสร้างจึงมีส่วนสำคัญ

⁶²พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 26.

⁶³พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 27.

⁶⁴พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 41.

⁶⁵พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 2.

ยิ่งในกระบวนการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้ในการควบคุมสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งมีดังนี้

1. เพื่อประโยชน์ในการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด⁶⁶

1.1 ระบบการระบายน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอย

1.2 บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และ ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงใช้ อาคารชนิดหรือประเภทใด

2. ในกรณีที่มีการออกกฎกระทรวงแล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องที่ได้ออกกฎกระทรวงนั้นได้⁶⁷

3. การก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น⁶⁸

4. กรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ ดังนี้⁶⁹

4.1 ออกคำสั่งให้เจ้าของ ผู้ดำเนินการหรือลูกจ้างระงับการกระทำดังกล่าว⁷⁰

4.2 ออกคำสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องในกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้⁷¹

4.3 ในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ มีอำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน และหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่น

⁶⁶พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 8.

⁶⁷พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 9.

⁶⁸พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 21.

⁶⁹พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 40.

⁷⁰พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 41.

⁷¹พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 42.

ก็มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลที่ฝ่าฝืนได้หรือจะดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวเองก็ได้⁷²

ปัญหาความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น สาเหตุหนึ่งก็มาจากการที่ผู้ประกอบการท่องเที่ยวได้เข้ามาปลูกสร้างอาคารต่างๆไว้บริการนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่นำมาใช้ควบคุมสิ่งปลูกสร้างต่างๆจึงมีส่วนสำคัญยิ่งในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะ

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดทำผังเมืองและการประกาศใช้บังคับกฎหมายควบคุมอาคารยังมีช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่สามารถนำมาใช้ในการควบคุมการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะได้ เนื่องจากการทำผังเมืองรวมจะใช้บังคับในพื้นที่ใดจะต้องมีการออกกฎกระทรวงหรือในกรณีที่เป็นผังเมืองเฉพาะจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายควบคุมอาคารจะใช้บังคับในพื้นที่ใดจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ถ้าหากว่าพื้นที่ใดไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือออกเป็นพระราชบัญญัติ หรือตราพระราชกฤษฎีกาแล้ว พื้นที่นั้นก็ไม้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารแต่อย่างใด

นอกจากนี้ที่ผ่านมานั้นในการใช้กฎหมายควบคุมอาคารและผังเมือง จะได้มีการประกาศใช้ในพื้นที่ที่มีการพัฒนาหรือมีลักษณะมีความเป็นเมืองมากกว่า แต่เกาะจะมีลักษณะความเป็นชนบททำให้ไม่มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองแต่อย่างใด เว้นแต่เสียว่าเกาะนั้นจะได้มีการพัฒนาไปมากแล้วจึงจะได้มีการประกาศใช้กฎหมายเหล่านี้ จึงเป็นการนำกฎหมายมาใช้ไล่ตามแก้ไขปัญหามากกว่าที่จะนำมาป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น

2.3.1.3 กฎหมายที่ใช้ในการจัดการและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ในการจัดการแก้ไขป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น จึงมีความแตกต่างกับการใช้วิธีการเยียวยาแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมาแล้ว ที่ไม่สามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหลักการป้องกันล่วงหน้าก็ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁷²พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 43.

1. การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการหนึ่งที่น่ามาใช้ในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น หรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบการ หรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ ได้ดำเนินการจัดการมิให้มลพิษที่ปล่อยออกมานั้นเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องใช้หลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ และจะต้องคำนึงถึงเทคโนโลยีที่น่ามาใช้ เนื่องจากการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ใช้เทคโนโลยีสูงนั้น จะต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูงตามไปด้วย การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงต้องคำนึงถึงภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ 2 วิธี คือ

1.1 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Ambient Standard)

ได้กำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะตรวจสอบค่ามาตรฐานมลพิษรอบ ๆ บริเวณที่ตรวจวัดว่ามีค่ามาตรฐานสูงต่ำเพียงใด และอยู่ในอัตราที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและมนุษย์มากน้อยเพียงใด และจะมีมาตรการใดที่จะช่วยลดปริมาณมลพิษในบริเวณนั้น หรือเพื่อเตือนให้ประชาชนได้รับทราบถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้น

การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจที่จะกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นมา โดยการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁷³ คือ

(1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆที่อยู่ในพื้นแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่

(2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณปากแม่น้ำ

(3) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

⁷³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 32.

- (4) มาตรฐานคุณภาพอากาศโดยทั่วไป
- (5) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป
- (6) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

สำหรับแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง เป็นกระบวนการหนึ่งที่น่ามาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของเกาะได้ โดยมีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2537) วันที่ 20 มกราคม 2537 ได้แบ่งประเภทคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งออกเป็น 7 ประเภท คือ⁷⁴

1) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการสงวนรักษาสวรรภูมิ ได้แก่ น้ำทะเลซึ่งมีสภาพธรรมชาติ และสามารถที่จะใช้เป็นประโยชน์เพื่อ

(ก) การศึกษาวิจัย หรือการสาธิตทางวิทยาศาสตร์ ที่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก่สภาพแวดล้อม

(ข) การใช้ประโยชน์จากทัศนียภาพและธรรมชาติ หรือ

(ค) การจัดการและการอนุรักษ์ ที่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก่สภาพแวดล้อม

2) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งปะการัง

3) คุณภาพแหล่งน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติอื่น ๆ นอกจากแหล่งปะการัง

4) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง

5) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการว่ายน้ำ

6) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการกีฬาทางน้ำอื่น ๆ นอกจากการว่ายน้ำ

7) คุณภาพน้ำทะเลบริเวณแหล่งอุตสาหกรรม

⁷⁴ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2537)ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง, (ประกาศ ณ วันที่ 20 มกราคม 2537)

จากการสำรวจของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน พบว่าแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะที่มีชื่อเสียง เช่น เกาะภูเก็ต เกาะพีพี มีค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลเพื่อการว่ายน้ำต่ำกว่าค่ามาตรฐาน การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงเป็นอีกมาตรการหนึ่ง ที่จะนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของเกาะได้ เนื่องจากจะเป็นดัชนีชี้วัดมาตรฐานคุณภาพของน้ำทะเลบริเวณรอบเกาะว่ามีมาตรฐานเพียงใด เพื่อที่ทุกฝ่ายจะได้ร่วมมือกันในการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อมได้ถูกต้อง

1.2 การกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard)

เป็นการควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิด ด้วยวิธีการกำหนดค่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิด ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกประกาศค่ากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด⁷⁵

การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เป็นมาตรการหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของเกาะได้ และในปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด วันที่ 10 มกราคม 2537 โดยประกาศดังกล่าวนี้ได้แบ่งอาคารออกเป็น 5 ประเภท คือ ก ข ค ง และ จ ซึ่งโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ หรือภัตตาคาร หรือร้านอาหาร ก็เป็นอาคารที่อยู่ในบังคับของประกาศฉบับนี้ด้วย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าสถานบริการที่จะต้องอยู่ในบังคับของประกาศฉบับนี้นั้นจะต้องเป็นสถานบริการที่มีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ช่วยลดการปล่อยมลพิษของผู้ประกอบการในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะได้

⁷⁵พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 55.

2. แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ที่ผ่านมามีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานทำให้การจัดการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อทำให้กระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ให้มีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁷⁶ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำไปปฏิบัติ⁷⁷

การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาวก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม โดยแผนการดังกล่าวจะต้องครอบคลุมไปถึงการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งจะต้องมีการประมาณงบประมาณการจัดองค์กร และการบริหารงาน การออกกฎหมายและออกกฎข้อบังคับ และระบบติดตามประเมินผล⁷⁸

การที่ส่วนกลางมีความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากร ความรู้ เทคโนโลยี และเงินทุน ในอดีตจึงมีแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของส่วนกลางเท่านั้น แต่การที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอยู่ทั่วประเทศมิได้มีอยู่เฉพาะที่ส่วนกลาง ประกอบกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกัน หน่วยงานและประชาชนในพื้นที่ย่อมมีความรู้ความเข้าใจในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดีกว่าส่วนกลาง⁷⁹

⁷⁶ไชยยศ เหมะรัชตะ, “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 องค์การและการบังคับใช้กฎหมาย”, วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม (มกราคม 2538) หน้า 25.

⁷⁷พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 35.

⁷⁸พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 36.

⁷⁹สุनीย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 197.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จึงได้กระจายการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งได้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยแผนดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และหากเป็นจังหวัดที่มีเขตควบคุมมลพิษด้วยแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องนำแผนปฏิบัติการในการลดหรือขจัดมลพิษที่ท้องถิ่นได้จัดทำขึ้น มารวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนดังกล่าวนี้ด้วย⁸⁰

จะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นแผนแม่บทหรือแผนในระดับจังหวัดมีส่วนสำคัญยิ่งในกระบวนการจัดการ ป้องกัน แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเกาะแล้วก็จะช่วยอนุรักษ์เกาะได้ในระดับหนึ่ง

3. การทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment : EIA) หมายถึง การวิเคราะห์ผลกระทบจากโครงการหรือกิจการประเภทต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมหรือสภาพแวดล้อมที่อาจมีผลกระทบต่อโครงการหรือกิจการนั้น ทั้งในทางบวกและทางลบเพื่อเป็นการเตรียมการป้องกัน ควบคุมและแก้ไขก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นๆ⁸¹ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมนั้น จะต้องจัดให้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้และความจำเป็นของโครงการหรือกิจกรรมด้วยวิธีการชี้แนะ หรือทำนายผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านกายภาพชีวภาพ ในระบบนิเวศของสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขอนามัย ชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งผู้ที่เป็นเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมนั้น ทั้งใน

⁸⁰พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 37.

⁸¹ทวิวงศ์ ศรีบุรี, การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ:มายด์ พับลิชชิ่ง, 2541), หน้า 10.

ภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องทำรายงานการศึกษาเบื้องต้น เพื่อชี้แจงและให้ข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมนั้นหรือไม่⁸²

ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบันเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจกรรมของภาครัฐหรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อขอความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁸³ ซึ่งปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการที่จะต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำนวนทั้งสิ้น 22 ประเภท และโครงการหรือกิจการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของเกาะ มีดังต่อไปนี้

- 1) การสร้างโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่มีขนาดตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป
- 2) ท่าเรือพาณิชย์ที่สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป
- 3) การถมทะเลทุกขนาด
- 4) อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยอาคารมีขนาดตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป
- 5) โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่ตั้งอยู่ริมฝั่งทะเล หรือชายหาดที่มีเตียงสำหรับรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไป ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

⁸²โกเมท ทองภิญโญชัย, “ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับการรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม”, วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538), หน้า 38.

⁸³พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 46.

6) ถนนซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงทุกขนาดที่เทียบเท่าหรือสูงกว่ามาตรฐานต่ำสุดของทางหลวงชนบทขึ้นไปตัดผ่านพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ หรือพื้นที่เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวน หรือพื้นที่ชายฝั่งทะเลในระยะ 50 เมตร ห่างจากระดับน้ำทะเลสูงสุด

การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบไปด้วยส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่จะต้องแสดงไว้ในรายงานดังต่อไปนี้ คือ⁸⁴

1) บทนำที่กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ เหตุผลและความจำเป็นของโครงการ วัตถุประสงค์ของการจัดทำรายงาน

2) รายละเอียดและภาพรวมของโครงการที่มีความชัดเจน อันได้แก่ เหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินโครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการ ขนาด ที่ตั้ง และวิธีดำเนินงานของโครงการ

3) สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน โดยการแสดงถึงรายละเอียดทรัพยากรสิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ ในปัจจุบันก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการนั้น ทั้งทรัพยากรกายภาพ ทรัพยากรชีวภาพ คุณค่าในการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต เป็นต้น

4) ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ โดยที่จะต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากโครงการ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงหรือผลกระทบทางอ้อมก็ตาม พร้อมทั้งจะต้องแยกประเภททรัพยากรออกเป็นชนิดที่สามารถจะฟื้นฟูได้และฟื้นฟูไม่ได้ด้วย

5) มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชย โดยการกำหนดให้มีแนวทางในการป้องกันและแก้ไข ตลอดจนมาตรการลดผลกระทบ (Mitigation) ทางด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นมา และในกรณีที่จะต้องมีความเสียหายอย่างไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ก็จะต้องมีการนำเสนอถึงแผนการชดเชยความเสียหายดังกล่าวเอาไว้ด้วย

6) มาตรการติดตาม ตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Monitoring System) โดยจะต้องนำเสนอถึงมาตรการในการติดตามและตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ทั้งในทาง

⁸⁴ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ประกาศ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2535).

วิชาการและในทางปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามและประเมินผลภายหลังจากการดำเนินโครงการแล้วด้วย โดยมาตรการต่างๆที่ได้กำหนดให้ต้องจัดทำขึ้นในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ถือได้ว่าเป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งที่สามารถจะช่วยป้องกันก่อนที่ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะเกิดขึ้นมา

เมื่อได้พิจารณาถึงประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทั่วไปแล้ว จะพบว่ากฎหมายได้มุ่งเน้นในการป้องกันแก้ไขปัญหาล้อมที่เนื่องจากการดำเนินโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่นั้น จะเป็นการดำเนินการจากภาครัฐที่มีการปฏิบัติตามขั้นตอนของการรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากนัก แต่สำหรับในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ ปัญหาล้อมโดยส่วนใหญ่แล้วเกิดขึ้นจากผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำเนินกิจการให้บริการที่พักแรม ร้านอาหาร หรือสถานบริการ ซึ่งจะเป็นการประกอบกิจการในขนาดเล็กและขนาดกลาง ประกอบกับผู้ประกอบการได้หลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อลดต้นทุนในการดำเนินกิจการโดยการใช้ช่องว่างทางกฎหมาย เช่น การลดขนาดของกิจการลงมาไม่ให้มีห้องพักถึง 80 ห้อง หรือการลดขนาดความสูงของอาคารลงมาไม่ให้มีความสูงถึง 23 เมตร หรือการลดขนาดพื้นที่อาคารลงมาไม่ให้พื้นที่ถึง 10,000 ตารางเมตร นอกจากนี้ผู้ประกอบการอาจใช้วิธีการจัดแยกโครงการหรือกิจการ เพื่อที่จะได้ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงไม่อาจนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของเกาะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการแก้ไขการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทั่วไป ในกรณีที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่จะก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวให้มีหน้าที่เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงเรื่องแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นใน

พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁸⁵ ซึ่งได้กำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่มีจำนวนที่พักตั้งแต่ 10 ห้องถึง 79 ห้อง ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ดังนั้นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นสามารถที่จะนำมาใช้ควบคุมผู้ประกอบการที่พักได้ในระดับหนึ่ง

2.3.1.4 กฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่ผ่านมานั้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในความดูแลของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่รัฐก็ไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นได้ การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งออกได้เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาเอกชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากประชาชนจะมีสิทธิแล้ว กฎหมายก็ได้บัญญัติให้มีหน้าที่ในการอนุรักษ์ด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

⁸⁵ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม บริเวณจังหวัดภูเก็ต ระเบียบ พัทยา จังหวัดชลบุรี (ประกาศ ณ วันที่ 12 มิถุนายน 2543).

1.1 สิทธิของประชาชน

1.1.1 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ มีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะการที่ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ ย่อมทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องแท้จริงและสามารถแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ หรือกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการ ส่วนหน่วยงานของรัฐก็จะได้ข้อมูลข่าวสารในส่วนของประชาชนที่ได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการ หรือกิจกรรมนั้นได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การให้ข้อมูลข่าวสารเป็นการสื่อสารสองทาง คือ จากรัฐไปสู่ประชาชน และจากประชาชนไปสู่รัฐ ซึ่งถ้าหากว่า ภาครัฐและประชาชนได้สื่อสารกันด้วยความเข้าใจแล้ว ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนได้⁸⁶

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีกฎหมายรับรองสิทธินี้คือ สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และในกฎหมายลำดับรองที่ให้สิทธิในการรับรู้ข่าวสารของทางราชการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

นอกจากนี้ประชาชนยังมีสิทธิที่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการในเรื่องทั่วไป ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐได้เช่นเดียวกัน

สำหรับแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ ภาครัฐควรที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน โดยการเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน ได้รับรู้ถึงการขยายตัวของการท่องเที่ยวได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่

⁸⁶ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 118.

ในสถานะเช่นไร เพื่อที่จะทำให้ประชาชนจะได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของตนในการมีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะทำให้การจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวของเกาะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.1.2 สิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในรูปแบบของสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม⁸⁷ และสิทธิของปัจเจกบุคคล⁸⁸ ซึ่งสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น จะต้องเป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่อาศัยในบริเวณเดียวกัน มีวัฒนธรรมประเพณีแบบเดียวกันที่มีระยะเวลายาวนาน และได้พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีพ จึงทำให้มีการเรียนรู้ที่จะอยู่อาศัยร่วมกับธรรมชาติและจะไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ในทางตรงกันข้ามจะยังทำการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่พึ่งพาซึ่งกัน ซึ่งในอดีตนั้นทุกคนเข้าใจว่าชุมชนเป็นกลุ่มที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ จึงทำให้ภาครัฐได้ทำการปราบปรามอยู่เสมอ แต่ภาครัฐเองก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้จึงก่อให้เกิดแนวทางใหม่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการให้ชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วม⁸⁹ ส่วนสิทธิของปัจเจกบุคคลนั้นเกิดมาจากพื้นฐานแนวความคิดที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติมิใช่เป็นสมบัติของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวแต่เป็นของประชาชนของทุกคน ดังนั้นประชาชนจึงมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดประสิทธิผลและมีความเป็นรูปธรรมได้นั้น ภาครัฐควรส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการออกกฎหมายมารับรองสิทธิของชุมชน

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 46

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 56

⁸⁹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 93-94.

ท้องถิ่นดั้งเดิมและสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้ามามีส่วนร่วม และสำหรับในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น รัฐควรที่จะมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวของเกาะ โดยการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายให้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม

1.1.3 สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ ที่เป็นการละเมิดต่อสิ่งแวดล้อม

การที่รัฐได้จัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงฝ่ายเดียว ไม่สามารถจัดการดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงเห็นว่าหน้าที่ดังกล่าวนี้ไม่ได้เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกัน รัฐจึงได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและได้ให้สิทธิประชาชนในการที่จะร้องเรียนกล่าวโทษผู้ที่ทำลายสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ควบคู่ไปด้วย โดยสิทธิดังกล่าวนี้ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 6(3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วก็จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นต่อไป ซึ่งสิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษนี้ สามารถที่จะนำไปใช้ในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรท่องเที่ยวของเกาะได้ โดยภาครัฐจะต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ว่า หากได้พบเห็นการทำลายทรัพยากรท่องเที่ยวของเกาะแล้ว ย่อมร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ได้

1.2 หน้าที่ของประชาชน

เมื่อกฎหมายได้ให้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว กฎหมายก็ได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กัน ซึ่งมีดังนี้

1.2.1 หน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดยทั่วไปแล้วประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับอยู่แล้ว และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 67 ให้ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 6(5)

ได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ของตน ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์

1.2.2 หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในอดีตนั้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใหม่ โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นประชาชนจึงต้องมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ด้วยเช่นกัน กฎหมายจึงได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการเน้นย้ำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงหน้าที่อนุรักษ์

2. การมีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาเอกชน

องค์การพัฒนาเอกชนเป็นองค์กรภาคประชาชนที่มีศักยภาพในการดำเนินการต่าง ๆ มากกว่าประชาชน เนื่องจากเป็นกลุ่มองค์กรที่มีทุนทรัพย์ บุคลากรและความรู้ความสามารถในด้านสิ่งแวดล้อมสูงกว่าประชาชน ถือได้ว่าเป็นกลุ่มองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนและคอยช่วยเหลือประชาชนในการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย ทำให้องค์การพัฒนาเอกชนเป็นกลุ่มองค์กรที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในบางครั้งองค์การพัฒนาเอกชนได้แสดงออกถึงการอนุรักษ์โดยการต่อต้านโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การที่รัฐไม่อาจจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงได้ยอมรับบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในการมีส่วนร่วม โดยการออกกฎหมายรับรองสิทธิขององค์การพัฒนาเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขไว้ว่า องค์การพัฒนาเอกชนนั้นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง

หรือแสวงหากำไร สามารถที่จะจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง⁹⁰

เพื่อเป็นการจูงใจให้องค์การพัฒนาเอกชนมาจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อม รัฐจึงได้กำหนดแนวทางการในการช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนจากทางราชการ ในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ⁹¹

(1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูล หรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งริเริ่ม โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ เสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาล หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตราย หรือความเสียหายจาก ภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการ ฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้น

และในกรณีที่องค์การพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการ ดำเนินกิจการตามที่กล่าวมา และได้ร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือ ให้ นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือ ตามความเหมาะสมหรือสั่งให้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรือ อำนวยความสะดวกต่อไป นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุนหรือ

⁹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 7.

⁹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 8.

เงินกู้ให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามที่เห็นสมควร ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีสิทธิที่จะเสนอ โครงการกิจกรรมของตนเพื่อขอเงินสนับสนุนการดำเนินโครงการได้ ส่วนจะได้รับการสนับสนุนหรือไม่ขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนดังกล่าว และกฎหมายยังได้ให้สิทธิแก่องค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเสนอชื่อผู้แทนของพวกตน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีกำหนดรูปแบบและวิธีการเลือกผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน

การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้สิทธิดังกล่าวมีความเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนมากขึ้น และเมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามาช่วยเหลือรัฐในการอนุรักษ์แล้ว ก็จะช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สำหรับในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น การที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้มีการพัฒนาและขยายตัวอย่างรวดเร็วและไร้ทิศทาง โดยทุกฝ่ายมุ่งที่จะใช้ประโยชน์จากการท่องเที่ยวโดยมิได้คำนึงถึงการอนุรักษ์ อีกทั้งภาครัฐก็ไม่อาจจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการท่องเที่ยวได้ จึงทำให้แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะหลายแห่งมีความเสื่อมโทรม การให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวของเกาะ ย่อมเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวได้ เช่น มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคมให้การสนับสนุนชุมชนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ หรือมูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรท่องเที่ยวที่อยู่ในความดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ก็ได้ทำการรณรงค์ส่งเสริมและเผยแพร่ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยวให้เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว หรือมูลนิธิใบไม้เขียวได้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมผู้ประกอบการ โรงแรมให้มีการพัฒนามาตรฐานการจัดการให้มีประสิทธิภาพและรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นภาครัฐควรที่จะเข้าไปส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ เหล่านี้

2.3.2 มาตรการทางเศรษฐศาสตร์

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เป็นแนวทางหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นการใช้กลไกทางการตลาด หรือกลไกในการใช้ราคา มาเป็นปัจจัยผลักดันให้ผู้ก่อมลพิษได้สนใจในการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีหลายประเภท ประกอบไปด้วย⁹²

1. User Charges คือ ค่าบริการในการบำบัด หรือการกำจัดของเสียตามคุณลักษณะของเสีย โดยคำนึงถึงความยากง่ายในการกำจัด มีความเป็นพิษมากน้อยแค่ไหน หรือตามน้ำหนักหรือปริมาณของเสีย โดยไม่คำนึงถึงค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม

ประโยชน์ของ User Charges สามารถนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรวบรวม และการบำบัด หรือกำจัดของเสีย ซึ่งค่าบริการนี้สามารถปรับลดได้สะดวก และเป็นแรงจูงใจให้ผู้เสียค่าบริการพยายามลดปริมาณการทำให้เกิดของเสีย

2. Product Charges เป็นภาษีผลิตภัณฑ์ ที่เรียกเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่มีมลพิษเป็นอันตรายเป็นสิ่งแวดล้อม เมื่อนำมาใช้ในกระบวนการผลิตหรือบริโภค หรือในการบำบัด หรือกำจัด โดย Product Charges จะใช้กับค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการนำผลิตภัณฑ์นั้นไปใช้

Product Charges ที่เก็บรวบรวมมาได้ จะนำไปใช้ในการบำบัดหรือกำจัดของเสีย โดยอัตราที่จัดเก็บสามารถปรับเปลี่ยนได้ และที่สำคัญคือเป็นเครื่องมือที่สร้างแรงจูงใจให้มีการลดการบริโภคสินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกระตุ้นให้เกิดการใช้สินค้าทดแทน ดังนั้น Product Charges จึงเหมาะที่จะนำมาใช้กับแหล่งกำเนิดมลพิษเคลื่อนที่ (Mobile Sources) และแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่สามารถระบุแหล่งได้ (Non-Point Sources) เช่น รถยนต์

3. Emission Charges คือ ค่าธรรมเนียมมลพิษ (Pollution Charges) ที่จัดเก็บจากมลพิษที่ปล่อยเข้าไปในแหล่งน้ำ อากาศ หรือดิน หรือทำให้เกิดมลพิษทางเสียง ซึ่ง Emission Charges จะใช้กับปริมาณและคุณภาพของสารมลพิษ และค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม

⁹²สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, การประยุกต์ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงาน, รายงานวิจัยเสนอกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม 2540, 5-3 ถึง 5-9.

Emission Charges ที่จัดเก็บได้ สามารถนำไปใช้เพื่อการบำบัดหรือกำจัดสารมลพิษ และเป็นแรงจูงใจในการลดสารมลพิษในสิ่งแวดล้อม

4. Deposit-refund Systems คือ การวางเงินมัดจำ (Deposit) สำหรับผลิตภัณฑ์ หรือการผลิตที่มีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดมลพิษได้ เมื่อผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการบริโภคมาแล้วและได้นำกลับมาคืน ณ สถานที่ที่กำหนด ก็จะได้รับเงินมัดจำ (Refund) คืน ซึ่ง Deposit-refund นั้น บางครั้งอาจมาในรูปแบบของการวางเงินประกัน เพื่อให้มีการดำเนินการตามข้อตกลงหรือข้อบังคับ หากไม่มีการดำเนินการตามนั้น เงินที่วางไว้ก็จะถูกริบ หากได้ดำเนินการตามนั้น เงินที่วางไว้ก็จะได้รับคืนไป หรืออาจจัดเก็บไว้ในรูปของกองทุนก็ได้ ซึ่งระบบ Deposit-refund Systems มีประโยชน์ทำให้เกิดการบำบัดหรือกำจัดที่ปลอดภัย มีการนำผลิตภัณฑ์กลับไปใช้ใหม่ (Reuse) หรือนำผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วมาเป็นวัตถุดิบใหม่ (Recycle)

5. Market Creation and Marketable Permits คือ การสร้างระบบตลาดเกี่ยวกับการซื้อขายของเสียหรือสารมลพิษ โดยรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุน เช่น ศูนย์แลกเปลี่ยนของเสีย (Waste Exchange Center) เป็นต้น สำหรับ Marketable Permits นั้น เป็นวิธีการที่ผู้ได้รับใบอนุญาตอาจนำเอาส่วนที่เหลือนั้นไปขายได้ เท่ากับเป็นการขายสิทธิในการปล่อยของเสีย การซื้อขายอาจทำกันโดยผ่านองค์กรกลาง หรือบริษัทดำเนินการหรือแม้แต่จะเป็นองค์กรภาครัฐก็ได้ตามความเหมาะสม

ประโยชน์ของ Marketable Permits คือการประหยัดค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่มีผลกระทบต่อการผลิตสินค้า และใช้ในการจัดการมลพิษข้ามประเทศได้

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมอีก เช่น เงินอุดหนุน (Subsidies) หรือ เงินกู้ (Loans) เป็นต้น

ปัจจุบันนี้ได้มีการนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยภาครัฐได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญที่จะศึกษารูปแบบ วิธีการ ที่จะนำมาใช้กับภาระหน้าที่ในการดูแล ควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งแต่เดิมนั้นรัฐจะใช้มาตรการที่รุนแรงในรูปของการสั่งการและควบคุม (Command and Control) มาใช้ในการจัดการ

สิ่งแวดล้อม ทำให้มีการหลีกเลี่ยงด้วยกลวิธีต่างๆ การใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์จึงเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่จะสร้างแรงจูงใจ และผลักดันให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง⁹³

สำหรับแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ ได้มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะ ซึ่งเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้นั้น ได้มีกฎหมายรองรับและมีหน่วยงาน ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้เครื่องมือที่ไว้แล้ว ซึ่งประกอบไปด้วย

1. การจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมของอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้อำนาจอธิบดี กำหนดอัตราค่าบริการในการเข้าไปท่องเที่ยวในเขตอุทยานต่อเจ้าหน้าที่ หรือค่าธรรมเนียมสำหรับการได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเงินที่ได้จากการเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม อุทยานแห่งชาติจะได้เก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษา พื้นฟูอุทยานแห่งชาติ⁹⁴

ปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) ค่าธรรมเนียมบุคคลชาวไทย (ประกาศกรมป่าไม้ วันที่ 29 ส.ค. 2543)

ผู้ใหญ่	คนละ 20 บาท
เด็ก	คนละ 10 บาท

2) ค่าธรรมเนียมชาวต่างประเทศ (ประกาศกรมป่าไม้ วันที่ 6 มิ.ย. 2543)

ผู้ใหญ่	คนละ 200 บาท
เด็ก	คนละ 100 บาท

3) ค่าธรรมเนียมยานพาหนะ

รถจักรยาน	คันละ 10 บาท
-----------	--------------

⁹³ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 31.

⁹⁴ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 23.

รถจักรยานยนต์รถยนต์ 4 ล้อ	คันละ 30บาท
รถยนต์ 6 ล้อ	คันละ 100บาท
รถยนต์ ไม่เกิน 10 ล้อ	คันละ 200บาท

ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งได้มีการจัดเก็บในอัตราที่เท่ากันทุกอุทยานนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมใหม่ เนื่องจากว่าอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งนั้นจะมีระบบนิเวศแตกต่างกันออกไป อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาพื้นที่ก็มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติทางทะเลจะมีระบบนิเวศที่มีความเปราะบางและมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาพื้นที่แตกต่างกับอุทยานแห่งชาติทางบก จึงควรที่จะมีการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมแตกต่างกัน

2. ค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 2 ได้กำหนดบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะ มีดังนี้

ก. ค่าเก็บและขนขยะประจำเดือนที่มีปริมาณวันหนึ่งไม่เกิน 20 ลิตร เดือนละ 40 บาท วันหนึ่งเกิน 20 ลิตร ค่าเก็บขนทุกๆ 20 ลิตร หรือเศษของแต่ละลิตร เดือนละ 40 บาท

ข. ค่าเก็บและขนเป็นครั้งคราว ครั้งหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 1 ลูกบาศก์เมตร ครั้งละ 150 บาท เกิน 1 ลูกบาศก์เมตร ค่าเก็บและขนทุก ๆ ลูกบาศก์เมตร หรือเศษของลูกบาศก์เมตร ลูกบาศก์เมตรละ 150 บาท

ค่าธรรมเนียมที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บได้นั้นเฉพาะแต่ค่าเก็บขนขยะเท่านั้น กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการจัดเก็บค่ากำจัดขยะ ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้ประสบปัญหาในการกำจัดขยะ เพราะการกำจัดมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการจัดเก็บมาก และการที่เกาะมีพื้นที่จำกัดจึงทำให้ต้องนำขยะไปยังพื้นที่ทางบกเพื่อนำไปกำจัด ทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงในเก็บขนและกำจัดขยะ ซึ่งได้สร้างปัญหาให้กับราชการส่วนท้องถิ่นมาก เพราะราชการส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอจึงก่อให้เกิดปัญหาขยะตกค้างบนเกาะ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการศึกษาถึงวิธีการเก็บ

ค่าธรรมเนียมจากนักท่องเที่ยวในการเข้ามาท่องเที่ยวในเกาะด้วย เพื่อนำเงินดังกล่าวมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมของเกาะ โดยจะต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวเข้าใจด้วย

ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งของเกาะคือ การทิ้งขยะของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะขยะประเภทที่ย่อยสลายได้ยาก เช่น ขวด กระป๋อง หรือโฟม เป็นต้น จึงควรที่จะมีการนำระบบมัดจำและคืนเงิน (Deposit Refund System) มาปรับใช้ในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ โดยราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความรู้ ประชาสัมพันธ์ ให้ร้านค้าเห็นข้อดีของระบบมัดจำและคืนเงิน จะช่วยให้นักท่องเที่ยวนำขยะกลับคืนสู่ร้านค้า อันจะช่วยให้ปัญหาการทิ้งขยะประเภทที่ย่อยสลายได้ยากของนักท่องเที่ยวได้ลดลง

3. ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

การเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจากผู้ก่อมลพิษ เป็นการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาบังคับใช้กับผู้ก่อมลพิษ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เขตท้องที่ใดที่ได้ดำเนินการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย โดยเงินงบประมาณจากภาครัฐและจากเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บอัตราค่าบริการตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดขึ้น โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ⁹⁵

ปัญหาน้ำเสียได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของเกาะ การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเล โดยภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องทำการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับผู้ที่อยู่อาศัยในเกาะให้เข้าใจถึงเหตุผลที่ต้องมีการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย วิธีที่จัดเก็บและอัตราที่จัดเก็บด้วย

การที่แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปพักผ่อนจำนวนมากย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะมากและค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาก็ต้องเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความแตกต่างจากแหล่งท่องเที่ยวทั่วไปและมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสูง การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะได้ ทั้งนี้ภาครัฐจะต้องทำการ

⁹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 77.

ประชาสัมพันธุ์ให้ผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรท่องเที่ยวของเกาะได้รับรู้ข้อมูลว่าการท่องเที่ยวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวของเกาะอย่างไรบ้าง และมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเป็นจำนวนเท่าใดเพื่อที่จะได้รับความร่วมมือทุกฝ่าย

2.3.3 มาตรการในการจัดการท่องเที่ยว

1. นโยบายของรัฐบาลด้านการท่องเที่ยว

การที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต่างก็มีนโยบายที่ให้การสนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพื่อให้การท่องเที่ยวสร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมาก โดยได้ใช้การท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในนโยบายหลักในการสร้างรายได้ให้กับประเทศ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลในชุดปัจจุบันด้านการท่องเที่ยวมีดังนี้⁹⁶

๑. เร่งฟื้นฟูระดับความสัมพันธุ์ และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ไทยเป็นประตูทางผ่านหลัก ของการท่องเที่ยวในภูมิภาค ทั้งด้านการตลาด การขนส่ง การลงทุน การบริหารจัดการ รวมถึงการจัดอุปสรรคในการท่องเที่ยว

๒. บริหารการท่องเที่ยวโดยใช้กลยุทธ์การตลาดเชิงรุก โดยสร้างกิจกรรมท่องเที่ยวทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศเชื่อมโยงกับวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดเล็ก และธุรกิจชุมชนพัฒนาคุณภาพการบริการการท่องเที่ยว และยกระดับประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการประชุม การสัมมนาและการแสดงสินค้าของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๓. เร่งพัฒนา บุคลากร ฟื้นฟูมรดกและสินทรัพย์ทางวัฒนธรรม ทั้งในเขตเมืองและนอกเมือง เพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวใหม่ สร้างแหล่งจับจ่ายซื้อสินค้าของนักท่องเที่ยว โดยจะส่งเสริมบทบาทเอกชนร่วมกับชุมชนในการรักษาแหล่งท่องเที่ยวและวิถีชีวิตให้อยู่ในสภาพเดิมอย่างต่อเนื่อง

๔. เพิ่มความหลากหลายของการท่องเที่ยวรูปแบบต่างๆ ทั้งการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ รวมทั้งการท่องเที่ยวเชิงเกษตรกรรม โดยส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

⁹⁶ นิตยสาร สาระทองฉัน, รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงปัจจุบัน
: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพฯ 2544, หน้า 501-502.

แห่งใหม่ และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการจัด
สหกรณ์การท่องเที่ยวและการพัฒนาพื้นที่ชุมชนเป็นแหล่งท่องเที่ยว

5. เพิ่มมาตรการอำนวยความสะดวก สร้างความปลอดภัย และป้องกันการเอปเปรียบ
นักท่องเที่ยว รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของนักท่องเที่ยวอย่างจริงจัง

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันนี้แล้ว จะเห็นว่ารัฐบาลได้นำการท่องเที่ยวมา
เป็นนโยบายหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการสร้าง
รายได้จากการท่องเที่ยวพร้อมทั้งมีนโยบายในการส่งเสริมการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวและส่งเสริม
การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาของรัฐบาลชุด
ปัจจุบันนี้แล้ว จะพบว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวมากกว่าการ
อนุรักษ์ ซึ่งแนวทางการดำเนินการดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ
อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ หากรัฐบาลได้มี
แนวนโยบายส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวของเกาะ โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการสร้างรายได้
มากกว่าการอนุรักษ์แล้ว เกาะนั้นก็จะมีเสื่อมโทรมเร็วมากขึ้น

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้านการท่องเที่ยว

การที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศเริ่มมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของ
ประเทศ การท่องเที่ยวก็ได้ถูกนำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างเป็นทางการ
ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างรายได้เข้าประเทศ ขณะเดียวกัน
ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการท่องเที่ยวก็เริ่มปรากฏให้เห็นแล้ว ในแผนดังกล่าวจึงได้
มีแนวนโยบายในการอนุรักษ์ คุ้มครองและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว โดยมีรายละเอียดดังนี้⁹⁷

1. จัดลำดับความสำคัญและความเหมาะสมในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่เดิม และที่
จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่ โดยแบ่งเขตของการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้มีศูนย์การ
ท่องเที่ยวและมีเมืองท่องเที่ยวที่เป็นบิวริว เพื่อให้สามารถเดินทางท่องเที่ยวเป็นวงรอบในแต่ละ
ภาค

⁹⁷ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 (กรุงเทพฯ : 2520),
หน้า250.

2. กำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเฉพาะแห่งที่มีอยู่เดิม และมีลำดับความสำคัญสูง ทั้งในแง่ความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวและความเร่งด่วนของปัญหา โดยการพัฒนาให้ครอบคลุมถึงการจัดทำรายละเอียดของแผนงานด้านการใช้ที่ดิน การรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การควบคุมแผนการก่อสร้างอาคาร การวางผังเมือง การลงทุนของเอกชน และของรัฐบาลในด้านปัจจัยขั้นพื้นฐาน โดยให้การดำเนินงานอยู่ในขอบเขตที่จำกัด และสอดคล้องกับการพัฒนาภาคและเมืองโดยเฉพาะที่พหุภาค ภูเก็ต และสงขลา หากใหญ่ ซึ่งจะต้องเริ่มดำเนินการอย่างเร่งด่วน ส่วนแหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ ที่อยู่ตามเขตต่างๆ จะมีการสำรวจทางกายภาพเบื้องต้นเพื่อพิจารณาจัดลำดับความสำคัญในการจัดทำแผนขั้นรายละเอียดที่จะทำการพัฒนาต่อไป

3. กำหนดหลักการในการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเฉพาะแห่งขึ้น ให้สอดคล้องกับการพัฒนาในสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีหน่วยงานขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานพัฒนาตามแผน และให้การปฏิบัติงานสอดคล้องสัมพันธ์กับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะได้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของแต่ละจังหวัดขึ้นด้วย

4. ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งในด้านการลงทุน เพื่อจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ การฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม และประเพณีของท้องถิ่น ตลอดจนผลิตผลที่เป็นสินค้าพื้นเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาการท่องเที่ยวได้อย่างทั่วถึง โดยสนับสนุนให้มีสถาบันหรือสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นในแต่ละภูมิภาคหรือท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและประสานงานกับการดำเนินงานในส่วนของรัฐ

และในแผนพัฒนาฉบับต่อ ๆ มา แนวนโยบายด้านการท่องเที่ยวของประเทศยังคงมีการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในแนวทางที่คล้ายคลึงกัน คือการสร้างรายได้และการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว แต่การขยายตัวของการท่องเที่ยวที่ได้เติบโตอย่างรวดเร็วโดยปราศจากการจัดการที่ดี ได้ส่งผลให้แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติเป็นจำนวนมากอยู่ในสภาวะที่เสื่อมโทรม ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยว ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในด้านการท่องเที่ยวมีดังนี้⁹⁸

⁹⁸ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2544-2549 (กรุงเทพฯ :2544), หน้า125.

1. พัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว ให้สามารถรองรับการขยายตัวของนักท่องเที่ยวไทยและต่างประเทศ โดยการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงกลุ่มพื้นที่ พร้อมทั้งสนับสนุนการพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องกับศักยภาพเชิงวัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงขีดความสามารถของพื้นที่ในการรองรับนักท่องเที่ยว เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างถูกวิธี การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและประเพณี การท่องเที่ยวเชิงเกษตร กิจกรรมการท่องเที่ยวเพื่อการกีฬา สวัสดิภาพ และสวนสนุก

2. ปรับปรุงคุณภาพด้านการบริการ และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยวทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ได้มาตรฐานและเพียงพอ โดยให้ความสำคัญต่อมาตรฐานด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว การแก้ไขปัญหาการหลอกลวงเอาเปรียบนักท่องเที่ยว การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว โดยเฉพาะด้านการเข้าออกประเทศ การเดินทางในประเทศ การให้บริการข้อมูลข่าวสาร

3. ส่งเสริมบทบาทชุมชนและองค์กรชุมชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวอย่างครบวงจร ทั้งการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การบำรุงรักษา และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว โดยรณรงค์สร้างจิตสำนึกและเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ที่ถูกต้องแก่ชุมชน และท้องถิ่นในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

4. ให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายนักท่องเที่ยวที่มีระยะพักนาน และนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพจากต่างประเทศ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวกลุ่มการประชุม การจัดนิทรรศการนานาชาติ การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล เพื่อเพิ่มสัดส่วนของรายได้ต่อนักท่องเที่ยวและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรการท่องเที่ยว โดยให้มีระบบบริหารจัดการเฉพาะขึ้นมารับผิดชอบ รวมทั้งให้มีศูนย์ประชุม และศูนย์แสดงสินค้านานาชาติในเมืองหลักที่มีศักยภาพขึ้นมารองรับ

5. ประชาสัมพันธ์และสร้างจิตสำนึกการท่องเที่ยวอย่างมีคุณภาพ เพื่อส่งเสริมให้คนไทยเที่ยวเมืองไทยมากขึ้น และเร่งรัดการกระจายตัวของนักท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ที่ได้รับการพัฒนาให้เชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวหลักในพื้นที่ เพื่อการสร้างงานและกระจายรายได้ไปสู่ชุมชนและท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากแนวนโยบายของรัฐด้านการท่องเที่ยวแล้ว จะเห็นได้ว่าภาครัฐได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากการท่องเที่ยว ได้พยายามที่จะอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวไม่ให้เกิดความ

เสื่อมโทรม และในปัจจุบันก็ได้มีแนวนโยบายที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ใช่ออกหมายและไม่มีสภาพบังคับ อีกทั้งภาครัฐยังคงให้ความสำคัญในการสร้างรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมากกว่าการอนุรักษ์ จึงทำให้นโยบายการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวไม่ได้นำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

3. แผนปฏิบัติการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติ

การจัดการท่องเที่ยวโดยทั่วไป เป็นการพัฒนาการท่องเที่ยวที่เน้นในการสร้างความพึงพอใจให้นักท่องเที่ยวและสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวมากกว่าที่จะคำนึงถึงการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว จึงทำให้แหล่งท่องเที่ยวหลายแห่งได้ประสบกับปัญหาความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมและหากยังมีการพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปแบบเดิมนี้อีกไป ก็จะทำให้แหล่งท่องเที่ยวมีความเสื่อมโทรมเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการท่องเที่ยวที่ดี ที่เป็นการประสานการพัฒนาการท่องเที่ยวกับการอนุรักษ์เข้าด้วยกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และรูปแบบการท่องเที่ยวที่เหมาะสมนั้น คือ การจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ดูแลอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศก็ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี ได้เห็นชอบกับแผนงานดังกล่าว เมื่อวันที่ 22 ต.ค. 44 ซึ่งแผนปฏิบัติการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาตินั้น มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนทั้งระบบ คือเป็นการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ มีการจัดการสิ่งแวดล้อม เสริมสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งแผนงานดังกล่าวมีนโยบายหลักในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ดังต่อไปนี้ คือ⁹⁹

1.ให้มีแหล่งธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น และแหล่งวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศในพื้นที่นั้น มีการจัดการในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และรักษาระบบนิเวศที่ยั่งยืน โดยคำนึงถึงขีด

⁹⁹การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย , กองอนุรักษ์ แผนปฏิบัติการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติ (กรุงเทพฯ : บริษัทอัสชา, 2544), หน้า 5-6.

ความสามารถที่รองรับได้ โดยมีการกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์พื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ เพื่อการท่องเที่ยว

2. ให้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการสร้างจิตสำนึกด้านการท่องเที่ยว เพื่อรักษาระบบนิเวศ อันเป็นการสนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสังคมโดยรวม

3. ให้มีการจัดการที่ประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตามบทบาทและหน้าที่ที่ชัดเจน โดยมีเป้าหมายและทิศทางเดียวกัน และมีการศึกษาร่วมกัน อย่างมีระบบ ทั้งนี้ต้องมีการจัดการอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ในกระบวนการท่องเที่ยวในด้านการจัดการกำกับดูแล และการประกอบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในทิศทางที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างเหมาะสม เสริมสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ประชาชนสามารถรักษาวิถีชีวิตที่ดี ชีวิตและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงด้วยความสมัครใจ

4. ให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการท่องเที่ยวที่มีความสอดคล้องกับทรัพยากรท่องเที่ยว โดยคงรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมที่ดี มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐาน รักษาเอกลักษณ์ทางธรรมชาติและสังคมของพื้นที่ และมีความปลอดภัยในการท่องเที่ยว

5. ให้นักท่องเที่ยวเชิงนิเวศชาวต่างประเทศที่มีคุณภาพ เดินทางเข้ามาสู่ประเทศไทยมากขึ้น นักท่องเที่ยวชาวไทย มีการเดินทางท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายในประเทศอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนและประชาชนทั่วไป โดยจะต้องมีการกระจายตัวของนักท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

ในแผนปฏิบัติการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติ ได้มีแนวทางในการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศประกอบไปด้วยกลยุทธ์การจัดการ 6 ด้าน คือ¹⁰⁰

1. การจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญอย่างยิ่งของการท่องเที่ยว สำหรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ได้จำแนกองค์ประกอบนี้ออกเป็น 2 ประเภทคือ แหล่งธรรมชาติ(เน้นที่ความหลากหลายหรือความดั้งเดิม) และประเภทแหล่งวัฒนธรรมรวมแหล่งประวัติศาสตร์(ที่เน้น

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-29.

ความสัมพันธ์กับระบบนิเวศในพื้นที่) ซึ่งการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวไม่เพียงแต่เป็นการนำทรัพยากรที่มีความสำคัญในระบบนิเวศเสนอต่อนักท่องเที่ยวเท่านั้น หากยังรวมถึงการสงวนรักษาพื้นที่ ควบคุม ดูแล ทรัพยากรเหล่านั้นให้คงสภาพไว้ให้ดีที่สุด และสามารถนำมาเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวได้นานที่สุดหรือตลอดไป

ที่ผ่านมาเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวได้มุ่งเน้นที่จะตอบสนองจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น ด้วยการเพิ่มการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวเพื่อผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อแหล่งท่องเที่ยวหลายแหล่ง ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวเกิดความเสื่อมโทรม ทั้งนี้เป็นผลมาจากการจัดการป้องกันปัญหา การควบคุม และมาตรการการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมิได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพหรือขาดระบบการจัดการแบบยั่งยืน ดังนั้นทรัพยากรการท่องเที่ยวจำเป็นต้องได้รับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย โดยมุ่งเน้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่ง ได้แก่ นักท่องเที่ยว กิจกรรมของนักท่องเที่ยวและการบริการการท่องเที่ยว กลยุทธ์การจัดการจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการป้องกัน และลดสาเหตุที่จะทำให้เกิดปัญหาเป็นประการสำคัญ

ดังนั้นการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมจะต้องมีเจ้าของพื้นที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบหลัก โดยผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ได้แก่ ผู้ประกอบการ นักท่องเที่ยว สถาบันต่าง ๆ ในสังคม องค์กรประชาชน และประชาชนท้องถิ่น ต้องให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์รักษาสภาพไม่ทำลายหรือสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

2. การให้การศึกษาและสร้างจิตสำนึก

การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ มีจุดมุ่งหมายในระดับการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยรวม เพื่อให้มีบทบาทและทิศทางที่เหมาะสมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม ด้วยการให้กระบวนการพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นสื่อกลางทางการศึกษาและการเรียนรู้ด้านระบบนิเวศของนักท่องเที่ยว และสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์แก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชนทั่วไป การท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้ความสำคัญต่อการศึกษามวลชนและสิ่งแวดล้อมตลอดจนวัฒนธรรมชุมชนในพื้นที่เป็นเป้าหมายหลักของการท่องเที่ยวดังกล่าว หากไม่มีกระบวนการให้การศึกษาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของทรัพยากรท่องเที่ยวแล้ว การสร้างจิตสำนึกที่ดีต่อการอนุรักษ์ย่อมยากที่จะเกิดขึ้น และการ

ท้องถิ่นนั้น ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ดังนั้น การศึกษา (Education) จึงเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญในกระบวนการจัดการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นการเสริมสร้างจิตสำนึกและความรับผิดชอบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้สามารถดำรงสถานภาพและอำนวยความสะดวกอย่างยั่งยืนสืบไป ภายใต้การจัดการอย่างมีส่วนร่วมของนักท่องเที่ยว ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และเอกชน และประชาชนในท้องถิ่น

การดำเนินการจัดการศึกษาในกระบวนการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นรูปแบบ วิธีการ และการใช้สื่อต่าง ๆ ทางการศึกษา เพื่อให้เกิดการเรียนรู้จากประสบการณ์ตรงด้วยตนเอง และมีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้ต่างๆ เช่น การสื่อความหมายธรรมชาติ (Interpreting) การฝึกอบรม (Training) หรือ เกมส์ (Game Dynamic) เป็นต้น และการจัดการทำให้การศึกษานั้นมีเจ้าของหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่และผู้ประกอบการนำเที่ยวเป็นผู้รับผิดชอบหลัก และได้รับร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ได้แก่ ผู้ประกอบการ นักท่องเที่ยว องค์กรประชาชน และประชาชนท้องถิ่น

3. การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น

ในกระบวนการจัดการการท่องเที่ยวแนวใหม่ถือได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนในองค์รวมของระบบ สำหรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศได้จัดเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักของการท่องเที่ยว ซึ่งจะทำให้ประชาชนท้องถิ่นจะมีบทบาทในการกำกวดูแล และควบคุมการท่องเที่ยวได้มากขึ้น และสามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี

ประชาชนในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญต่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างมาก เนื่องจากประชาชนเป็นเจ้าของท้องถิ่นสามารถเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการท่องเที่ยวระดับต่าง ๆ ได้ และความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นของสมาชิกชุมชน ซึ่งมีความรัก ความหวงแหน พึ่งพิง และใช้ประโยชน์ทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวอยู่แล้ว สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืนแก่ทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวได้ โดยชุมชนจะต้องพัฒนาตนเองให้เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชน และระหว่างชุมชนกับเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยในส่วนที่เชื่อมโยงระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐจะอยู่ในฐานะเป็นผู้รับทราบนโยบายและแผนงาน ส่วนระหว่างชุมชนกับภาคเอกชน จะอยู่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของฐานรองรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ที่จัดขึ้นโดยเอกชน

หรือบริษัทท่องเที่ยว เช่น ร่วมพัฒนาจุดหมายต่าง ๆ ได้แก่ ที่พักอาศัย ภัตตาคาร การนำเสนอลูกค้า ด้านศิลปวัฒนธรรม และประเพณีต่าง ๆ ที่ดึงดูดนักท่องเที่ยว เป็นต้น

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น จะต้องได้รับความร่วมมือและความเข้าใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่รวมทั้งผู้ประกอบการและประชาชนในพื้นที่

4. การส่งเสริมการตลาดและบริการนำเที่ยว

ตลาดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นตลาดที่กำลังได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยว องค์กรของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว นักอนุรักษ์ และบุคคลทั่วไปที่รักธรรมชาติและต้องการรักษาสีเขียวให้คงอยู่อย่างยั่งยืน

การที่แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศมีทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีความอ่อนไหว อาจได้รับผลกระทบได้ง่าย การจัดการด้านการตลาดจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของการจัดการและการพัฒนาที่มีการดำเนินการอย่างมีคุณภาพ โดยต้องจัดให้เกิดความสมดุลระหว่างความสามารถในการรองรับของพื้นที่กับปริมาณนักท่องเที่ยว ทั้งนี้การตลาดจะต้องพิจารณาการกระจายตัวที่เหมาะสมของอุปสงค์ ดังนั้น การส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จึงเป็นกระบวนการที่ต้องจัดทำขึ้นมาโดยมุ่งส่งเสริมให้ตลาดเป็นตลาดที่มีคุณภาพ และให้การท่องเที่ยวสอดคล้องกับความต้องการ หรือความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมาย จึงไม่ใช่การพยายามเพิ่มปริมาณของนักท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียว และยังต้องมีการจัดสรรให้มีการกระจายตัวของนักท่องเที่ยวอย่างเหมาะสมต่อสภาพของอุปทานที่มีอยู่ ภายใต้ขีดความสามารถของแหล่งท่องเที่ยวที่รองรับได้ นอกจากนี้การตลาดจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้การท่องเที่ยวเชิงนิเวศบรรลุเป้าหมายอื่น ๆ ด้วย เช่น ด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม ด้านการให้การศึกษาด้านการกระจายรายได้ เป็นต้น

และในกระบวนการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การจัดการบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นกลไกที่มีความสำคัญในการเป็นตัวกลางเชื่อมโยงระบบตลาดกับตลาดทรัพยากร หรือให้นักท่องเที่ยวได้เข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยการกระจายข้อมูล ข้อเสนอแนะไปยังนักท่องเที่ยว ซึ่งการนำเที่ยวเป็นองค์ประกอบที่มีศักยภาพที่สุดในการควบคุมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจและการให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว และควบคุมพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพที่สุด รวมทั้งเป็นส่วนที่จะ

ส่งเสริมให้เกิดนักท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพิ่มมากขึ้น โดยมีคฤศเทศก์ คือ ผู้มีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลและรายละเอียดของทรัพยากรการท่องเที่ยว เพื่อให้การศึกษาแก่นักท่องเที่ยว ยกเว้นการเดินทางไปยังแหล่งท่องเที่ยวที่มีการจัดการทรัพยากรแบบศึกษาด้วยตนเอง(Self-guide) ซึ่งโดยภาพรวมแล้วจะมีปริมาณน้อย นอกจากนี้ ตัวกลางนี้ยังจะมีบทบาทที่สำคัญในการกำกับและควบคุมพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวให้อยู่ในกรอบของนักท่องเที่ยวเชิงนิเวศ รวมทั้งเป็นผู้ที่จะสามารถสนับสนุนกลยุทธ์การจัดการด้านอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี

5. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ถือได้ว่าเป็นการจัดตั้งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานให้แก่นักท่องเที่ยวเช่นเดียวกับบริการในการท่องเที่ยวโดยทั่วไป แต่การบริการในรูปแบบนี้จะมีความเข้มงวดในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและต่อสังคม จึงมีขนาดของการพัฒนาในระดับปานกลาง – ต่ำ ตามขีดความสามารถในการรองรับของทรัพยากรการท่องเที่ยว โดยไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีความกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐานและบริการที่จำเป็น ได้แก่ เส้นทางคมนาคมเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยวรวมทั้งเส้นทางศึกษาธรรมชาติ การบริการที่พักในระดับโรงแรมจนถึงการตั้งเต็นท์ในพื้นที่การบริการอาหารและเครื่องดื่ม โครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น เช่น น้ำใช้ ไฟฟ้า การขนส่ง การสื่อสาร และการรักษาความปลอดภัย ภายใต้ความเหมาะสมของพื้นที่และการพัฒนาในพื้นที่นั้น ๆ

ดังนั้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการ จึงเป็นภารกิจของผู้ให้บริการ เจ้าของ หรือผู้ควบคุมดูแลพื้นที่ หน่วยงานของรัฐ และในบางพื้นที่ประชาชนท้องถิ่นสามารถมีส่วนในการพัฒนา โดยนักท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะต้องเข้าถึงขนาดการบริการที่อาจมีจำกัดตามสภาพด้วย

6. การส่งเสริมการลงทุน

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นการท่องเที่ยวที่ปัจจุบันเข้าใจว่าอาจยังให้ผลตอบแทนค่อนข้างต่ำ แต่เป็นการท่องเที่ยวที่สร้างความเชื่อมั่นได้ว่าจะมีการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงกว่า การส่งเสริมการลงทุนจึงเป็นมาตรการที่สนับสนุนให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวที่กระจายผลตอบแทนสู่ท้องถิ่น หรือสนับสนุนการลงทุนของท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ การส่งเสริมการ

ลงทุนยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่ดีในการสร้างการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการบริการการส่งเสริมและควบคุมให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการส่งเสริมการลงทุน จึงเป็นภารกิจที่ภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมสรรพากร หรือสถาบันการเงินของรัฐ จะต้องมีส่วนสนับสนุน

จะเห็นได้ว่าภาครัฐได้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดจากการท่องเที่ยวจึงได้มีแนวนโยบายที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ซึ่งเป็นการท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่ที่ทำให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ ถ้าหากภาครัฐได้มีแนวนโยบายส่งเสริมอย่างจริงจังแล้วก็สามารถที่จะช่วยอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางทะเลที่เป็นเกาะให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ยั่งยืนต่อไปได้ อย่างไรก็ตามการที่มีการปฏิรูประบบราชการ โดยมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวฯ ขึ้นมา ทำให้งานด้านการส่งเสริมท่องเที่ยวเชิงนิเวศซึ่งแต่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้โอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ซึ่งบุคลากรของกระทรวงนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วจะโอนมาจากกรมพลศึกษา ทำให้การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศต้องสะดุดหยุดชั่วคราวและไม่มีความต่อเนื่องเพราะหน่วยงานใหม่จะต้องเรียนรู้กระบวนการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศใหม่อีกครั้ง จึงอาจสรุปได้ว่ากระบวนการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้นและ ยังไม่มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน อันจะนำไปสู่การจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างเป็นรูปธรรม¹⁰¹

¹⁰¹ สัมภาษณ์ คุณดวงกมล จันทร์สุริยวงศ์ จากสมาคมไทยท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และผจญภัย วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2547.

2.3.4 มาตรการทางสังคม

มาตรการทางสังคมหรือการให้ประชาชนและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวเนื่องจากที่ผ่านมาผู้นั้นผู้ได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยวได้แก่ผู้ประกอบการท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยวเท่านั้น ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยวเท่าที่ควร แต่ต้องได้รับผลกระทบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว และในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่ในความดูแลของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวได้ ดังนั้น การนำมาตรการทางสังคมหรือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยว จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากว่าประชาชนในพื้นที่ได้ทราบถึงสภาวะและลักษณะต่าง ๆ ของทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นอย่างดี อีกทั้งยังมีความรักความหวงแหนต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะให้ประชาชนหรือชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยว

การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนสามารถจำแนกออกตามลักษณะของการดำเนินงานที่ประชาชนในพื้นที่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยว แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ¹⁰²

1. การมีส่วนร่วมระดับรายบุคคลรับผลประโยชน์โดยตรง คือ การที่สมาชิกของชุมชนจัดให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว เพื่อก่อให้เกิดรายได้จากการให้บริการดังกล่าว เช่น เรือ ที่พัก อาหาร การนำทาง หรือการจำหน่ายสินค้าที่ผลิตจากชุมชน เป็นต้น
2. การมีส่วนร่วมระดับชุมชนรวมกลุ่มกันในการจัดการท่องเที่ยว คือ การที่สมาชิกในชุมชนได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรขึ้นมาเพื่อจัดการการท่องเที่ยว มีการกำหนดมาตรการในการจัดการท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานเดียวกัน มีการจัดสรรรายได้สู่ผู้ให้บริการโดยตรงและกับสมาชิกของชุมชนทั้งหมดในรูปแบบของกองทุนหมู่บ้าน จัดเป็นธุรกิจการท่องเที่ยวของชุมชน นอกจากนั้นอาจ

¹⁰²มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, การจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545), หน้า 109.

มีการประสานงานร่วมกับบริษัทนำเที่ยว เพื่อให้บริษัทนำเที่ยวนำนักท่องเที่ยวเข้ามาเยือนในแหล่งท่องเที่ยวของชุมชน หรือชุมชนอาจร่วมลงทุนในธุรกิจการท่องเที่ยวกับผู้ให้บริการด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ และเมื่อได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวแล้ว จะต้องนำมาจัดสรรใช้ประโยชน์ในชุมชน ตามที่ชุมชนได้ตั้งกฎกติกาไว้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการท่องเที่ยว อาจแบ่งได้ 4 ระดับ คือ¹⁰³

1. การให้ข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนจัดการท่องเที่ยว เป็นการวางแผนการท่องเที่ยวที่ชุมชนไม่ได้เป็นเจ้าของทรัพยากรท่องเที่ยวโดยตรง หรือเป็นการวางแผนระดับมหภาค แต่ชุมชนก็มีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายหรือแผนการท่องเที่ยว

2. การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในการวางแผนจัดการท่องเที่ยว เป็นการมีส่วนร่วมที่ตัวแทนของชุมชนอาจเข้าร่วมในคณะกรรมการ หรือการประชุมรับฟังความคิดเห็นเพื่อพิจารณาในการให้ข้อเสนอแนะ หรือความคิดเห็น หรือความต้องการของชุมชนในโครงการที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน

3. การดำเนินการจัดการท่องเที่ยวร่วมกับหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน เป็นการมีส่วนร่วมที่ชุมชนมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการเกี่ยวกับ การจัดการท่องเที่ยวร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน เพื่อประโยชน์ของชุมชน

4. การท่องเที่ยวที่ดำเนินการโดยชุมชนเอง นับตั้งแต่การวางแผนการดำเนินการ และการติดตามประเมินผลเพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมีการรักษาสีงแวดล้อม ตลอดจนการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมในชุมชน

การท่องเที่ยวได้ก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะ โดยที่รัฐไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงทำให้เกาะหลายแห่งได้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเสื่อมโทรม เช่น เกาะพีพี เกาะเสม็ด เป็นต้น ดังนั้น ดังนั้น การนำมาตรการทางสังคม หรือการใช้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวของเกาะ ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความเป็นรูปธรรม

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

นั้น รัฐควรที่จะออกกฎหมายมารับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้ามาจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวร่วมกับภาครัฐ

ที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการใช้มาตรการทางสังคมโดยการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยว และในกรณีดังกล่าวนี้อาจจะเหมาะสมสำหรับพื้นที่ที่ยังไม่มีการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว แต่สำหรับแหล่งท่องเที่ยวที่มีพัฒนาการด้านการท่องเที่ยวแล้ว เช่น เกาะพีพี เกาะสมุย เป็นต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ามาตรการทางสังคมหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นประชาชนและชุมชนในพื้นที่เท่านั้น ควรที่จะให้ผู้ประกอบการต่างๆที่ได้เข้ามาประกอบกิจการในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆมีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากว่าปัญหาความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ จะเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการต่าง ๆ ของผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการที่พัก ร้านค้า ร้านอาหาร สถานบริการ หรือผู้ให้บริการด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น หากผู้ประกอบการเหล่านี้ได้ประกอบกิจการโดยมิได้คำนึงถึงการอนุรักษ์แล้วก็ยากที่จะป้องกันหรือแก้ไขปัญหาคความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้นภาครัฐจึงควรที่จะส่งเสริมให้ผู้ประกอบการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะด้วย เช่นการให้ผู้ประกอบการได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ของภาครัฐในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการส่งเสริมผู้ประกอบการที่มีการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ดังเช่นที่ทางมูลนิธิไบโม่เขียวได้จัดทำโครงการไบโม่เขียว โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจโรงแรมให้มีความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และจะได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ จากมูลนิธิ เช่น การได้รับการบันทึกชื่อลงในสมุดบันทึกโรงแรมไบโม่เขียวซึ่งเผยแพร่ไปทั่วโลก¹⁰⁴ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ภาครัฐควรที่จะทำการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจการที่ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังเช่นการดำเนินโครงการไบโม่เขียวของมูลนิธิไบโม่เขียว

นอกจากนี้ภาครัฐควรที่จะทำการประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวหรือผู้บริโภครู้ถึงการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการต่างๆ เพื่อให้ นักท่องเที่ยวหรือผู้บริโภครู้ได้เลือกใช้บริการของผู้ประกอบการที่ใส่ใจต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันก็จะทำให้ผู้ประกอบการได้ใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

¹⁰⁴ <http://www.greenleafthai.org> [2003 April 12]